



LISTE DES BRIQUES

THEME
Pages 2 à 7/76 LES ASSOCIATINS FONCIÈRES URBAINES DE REMEMBREMENT
Pages 8 à 12/76 L'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ
Pages 13 à 16/76 L'ASSAINISSEMENT DANS LA PERSPECTIVE BIMBY
Pages 17 à 20/76 SERVITUDES DE VUE ET DE PASSAGE DU CODE CIVIL
Pages 21 à 25/76 CONTRIBUTIONS AUX ÉQUIPEMENTS PUBLICS
Pages 26 à 33/76 DIVISIONS DE TERRAINS ET LOTISSEMENTS
Pages 34 à 38/76 ÉQUITÉ FONCIÈRE ET PLU
Pages 39 à 42/76 ÉVOLUTION DES LOTISSEMENTS EXISTANTS
Pages 43 à 46/76 LA FISCALITE : LOCALE ET GENERALE
Pages 47 à 51/76 ORIENTATIONS D'AMENAGEMENT, EMPLACEMENTS RESERVES, SERVITUDES D'IMPLANTATION, SERVITUDE D'ATTENTE DE PROJET GLOBAL
Pages 52 à 55/76 TAILLE DES TERRAINS, STATIONNEMENT
Pages 56 à 60/76 LES ZONES A URBANISER
Pages 61 à 65/76 LES REGLES DE DENSITE
Pages 66 à 72/76 L'IMPLANTATION DES MAISONS
Pages 73 à 76/76 LES DOCUMENTS DE NIVEAU SUPERIEUR : SCOT, PLH



DOCUMENT DE TRAVAIL

LES ASSOCIATIONS FONCIERES URBAINES DE REMEMBREMENT

Sous-titre explicite

Auteur(s) : Thierry Vilmin

Date : 6 décembre 2011

Fiche établie suite à un entretien avec M. Yves Gross, géomètre à Montlhéry (Essonne) et à une réunion à la mairie de Fontenay-lès-Briis (Essonne) avec M. Le Compagnon, maire, et M. Le Bars, adjoint à l'urbanisme.

Introduction du sujet – Mise en perspective par rapport à la filière BIMBY

Les fonds de parcelles, les cœurs d'îlots, recèlent souvent des capacités foncières qui pourraient accueillir des constructions supplémentaires. Mais chaque parcelle individuelle n'est pas forcément conformée comme il faut pour la construction d'une maison. Elle est peut-être trop petite, ou trop étroite (lanière), ou enclavée. Des échanges multiples de terrains seraient envisageables mais ils génèrent des actes et des frais d'enregistrement. Ils ne sont pas toujours faciles à mettre en œuvre faute d'une instance organisatrice et coordinatrice.

L'association foncière urbaine permet un véritable remembrement transparent fiscalement (pas de droits d'enregistrement). Elle donne aux propriétaires associés un support de décisions équitables et de maîtrise d'ouvrage de travaux éventuels de viabilisation.

Cependant, la mise en place et la gestion d'une AFU de remembrement impliquent un travail relationnel lourd. C'est sans doute ce qui explique leur faible diffusion.

La relance de l'outil dans des tissus déjà partiellement urbanisés de manière diffuse contribuerait à une offre foncière nouvelle dans l'esprit BIMBY (sans consommation d'espaces agricoles).

Constat – Pratiques actuelles – Potentiels intéressants pour BIMBY

Les AFU appartiennent à la catégorie juridique des associations syndicales régies par la loi du 21 juin 1865.

Le remembrement en AFU comporte les éléments suivants :

- Les terrains remembrés sont redistribués à proportion des valeurs d'apport des anciennes parcelles.
- Un prélèvement de surface est opéré sur toutes les propriétés pour l'emprise des équipements publics et, éventuellement, du logement social.

- Les propriétaires doivent contribuer aux dépenses de l'AFU pour le remembrement, la viabilisation, et les éventuelles participations que l'association devra verser à la mairie pour les équipements externes. Ces contributions aux charges de l'AFU sont calculées soit en fonction de la surface des terrains d'apport, soit selon la surface de plancher constructible qui est attribuée à chacun.

En pratique, pour qu'une AFU se crée, il faut qu'au départ le remembrement soit indispensable, que le parcellaire soit suffisamment inextricable pour qu'aucun propriétaire ne puisse valoriser seul ses terrains. Il faut également que le droit des sols oblige les propriétaires à produire une opération d'ensemble (zone AU dans le PLU). Enfin, sur un plan économique, la différence de prix entre le terrain brut et le terrain à bâtir doit être suffisante pour justifier que les propriétaires se lancent dans l'aventure (marchés 1 et 2 de notre typologie, mais pas le marché 3).

En revanche, si les parcelles ne nécessitent pas de remembrement d'ensemble et si les propriétaires peuvent trouver des solutions individuelles de desserte, ils seront peu portés à s'associer, y compris pour des travaux de viabilisation. Ils attendront que la puissance publique procède à cette viabilisation, puisque l'urbanisation diffuse, majoritaire, s'est faite de cette façon, aux frais des contribuables.

Notons que le périmètre de l'AFU peut n'incorporer qu'une partie d'une parcelle cadastrée (notamment, la partie non construite). Ainsi, des fonds de parcelles peuvent-ils être regroupés et restructurés en AFU.

Stratégie n°1 : première façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

L'AFU libre

L'AFU libre est constituée à l'unanimité des propriétaires concernés. Elle prend également ses décisions à l'unanimité.

Elle fait l'objet d'un permis d'aménager comme pour un lotissement classique. Le permis d'aménager peut prévoir une répartition des SHON constructibles différente de ce que donnerait l'application du COS à chaque parcelle. De même, en application de l'article R123-10-1, les règles édictées par le plan local d'urbanisme sont appréciées au regard de l'ensemble du projet, sauf si le règlement de ce plan s'y oppose.

L'AFU libre est une entité de droit privé dont la structure est relativement légère. Mais vis-à-vis d'un propriétaire récalcitrant, elle n'a que la possibilité de l'exclure du périmètre. Si un associé ne s'acquitte pas des contributions à l'AFU, celle-ci peut le poursuivre au civil devant le tribunal de grande instance.

Une AFU libre est possible à partir de trois lots et sans aucune viabilisation. Le cas de trois lanières en bordure de voie appartenant à des propriétaires distincts à la Ville du Bois (91) a été cité.

Stratégie n°2 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

L'AFU autorisée

L'AFU autorisée est créée par une majorité qualifiée de propriétaires : au moins les deux tiers des propriétaires détenant au moins les deux tiers des surfaces. Cela veut dire qu'une AFUA peut être créée sur un périmètre comportant des opposants. Mais ces derniers bénéficient d'un droit de délaissement : ils peuvent obliger la personne morale qui s'y est engagée, mairie ou AFU, à racheter leur terrain (mais en général, ils ne le font pas car le rachat aurait lieu au prix de l'usage antérieur ; ils

ont intérêt à attendre que les terrains deviennent quasi constructibles et à les vendre juste avant de payer les contributions aux dépenses de viabilisation).

Le fait qu'une majorité puisse contraindre une minorité oblige la puissance publique à encadrer le processus d'organisation des propriétaires. En France, l'AFU « autorisée » est un établissement public et le préfet, lors de sa création, vérifie que le périmètre est cohérent, qu'il n'est pas un périmètre d'opportunité dessiné pour exclure (et éventuellement enclaver) certains propriétaires réticents. Et les contributions versées par les propriétaires, les taxes syndicales, sont recouvrées comme en matière d'impôts directs, de manière que les associés de mauvaise volonté ne bloquent pas le fonctionnement de l'AFU. L'AFU autorisée a cependant un poids appréciable qui lui permet de négocier auprès d'une banque des prêts aux propriétaires pour acquitter les taxes syndicales.

Par rapport à une situation foncière complexe, l'AFU autorisée a beaucoup plus de moyens qu'une AFU libre. Etant un établissement public, elle peut réaliser des équipements publics et pas seulement les « équipements propres » (VRD tertiaires) de l'opération.

Elle n'est pas soumise au permis d'aménager, le plan de remembrement approuvé par la collectivité en faisant office. Mais ce plan de remembrement ne permet pas d'attribuer aux parcelles créées des SHON constructibles différentes de celles qui résultent du PLU. En ce sens, il est plus rigide que le permis d'aménager en AFU libre.

Stratégie n°3 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

Mobiliser les acteurs

Les AFU sont complexes à monter. Seuls les experts géomètres ont les compétences pour effectuer simultanément le remembrement, assurer la maîtrise d'œuvre des VRD, gérer l'AFU avec les propriétaires. Les notaires sont peu intéressés par cette formule car elle échappe aux droits d'enregistrement. Les lotisseurs voient l'AFU comme un concurrent puisqu'elle effectue les mêmes tâches. En revanche, dans les zones tendues (marché 1 de notre typologie), les promoteurs, peuvent être intéressés à racheter des parcelles éparses et à profiter du remembrement pour constituer des unités foncières viables. Il arrive ainsi qu'ils contribuent financièrement aux études préalables par le géomètre.

Notons qu'en France, contrairement à d'autres pays (Allemagne, Espagne), les collectivités n'ont pas de compétence en ingénierie du remembrement urbain. Si elles estiment qu'une AFU peut être une solution pour un secteur morcelé, elles sollicitent un expert géomètre mais le laissent opérer ensuite à ses risques et périls. Cependant, pour une commune, l'AFU a l'avantage d'être l'interlocuteur unique et de parler d'une seule voix au nom de tous les propriétaires.

Il semble que les AFU connaissent une certaine désaffection à l'heure actuelle car la relation avec les propriétaires exige beaucoup de temps et de disponibilité. Les experts géomètres ont investi dans des équipements informatiques topographiques et cartographiques lourds ces dernières années et préfèrent se concentrer sur les tâches qui rentabilisent ces équipements. La création d'une AFU demande un travail préalable d'information et d'explication avec les propriétaires sans que le géomètre soit certain de récupérer son investissement à travers les missions qui pourront ensuite lui être confiées : direction de l'AFU, remembrement, maîtrise d'œuvre des VRD.

Par ailleurs, il semble aussi que les préfets hésitent à autoriser les AFU lorsqu'il n'y a pas accord unanime des propriétaires, sauf lorsque le remembrement est indispensable pour implanter des équipements publics ou des opérations de logements sociaux.

On peut donc se demander si les AFU ne doivent pas relever d'un service public tout comme les OPAH en réhabilitation ou les opérations FISAC de revitalisation du commerce qui comportent des financements pour une équipe d'animation. Service qui serait justifié si le processus BIMBY est reconnu d'utilité publique.

Etude de cas : l'AFU libre du Chemin des Vallées à Saint-Germain-lès-Arpajon

Le contexte

Le secteur de l'AFU du Chemin des Vallées est un cœur d'îlot formé de parcelles allongées, d'origine rurale, ayant pour certaines une façade sur des voies existantes. Le cœur de l'îlot est accessible par un chemin d'exploitation qui n'est pas cadastré. Ce chemin est en fait implanté sur les limites parcellaires. Il a été stabilisé par la mairie et il donne accès à quelques constructions réalisées par le passé sans doute sans autorisation.

Au POS, le secteur est classé NAUH, zone à urbaniser à règlement, constructible juridiquement si les propriétaires peuvent faire la preuve que leur terrain est viabilisé. Pour desservir les terrains, seule une opération d'ensemble est possible. Cependant, les terrains sont morcelés et ils sont arrivés à un niveau de prix qui rend difficile une maîtrise d'ensemble par un lotisseur. Une autre solution aurait été pour la commune de réaliser la voie sur un emplacement réservé prévu au POS et d'imposer une participation pour voie et réseaux (PVR). Mais cette solution paraissait difficile dans la mesure où la commune a par le passé viabilisé des chemins sans demander de participations aux riverains. La PVR ne réglait pas non plus la question de la restructuration parcellaire.

L'article 5 du règlement oblige à une taille minimale de parcelle de 750 m². Mais dans ce secteur, le marché aurait admis des lots de 500 m².

Notons que la commune était propriétaire de terrains dans le périmètre et qu'elle bénéficiera de 8 lots constructibles. Le fait que la commune soit partie prenante de l'AFU libre a sans doute facilité le déroulement du processus.

L'aménagement en AFU

L'aménagement consiste en une voie de 8 mètres d'emprise (5,5 mètres de bande de roulement et deux trottoirs de 1,25 mètre) à peu près sur l'emplacement du chemin d'exploitation préexistant. La continuité de cette voie reposait sur l'accord des propriétaires riverains non associés dans l'AFU de céder l'emprise correspondante. Mais cet obstacle a été surmonté car c'était aussi dans l'intérêt de ces propriétaires.

Cette voie pourra déboucher sur la ZAC voisine et être ainsi incluse dans le maillage du quartier. Mais en attendant, elle reste en impasse.

Une convention a été passée entre la commune et l'AFU qui prévoit que les permis de construire ne seront pas accordés si l'AFU n'a pas donné son feu vert (c'est-à-dire, si l'AFU n'a pas certifié que les terrains sont viabilisés).

L'AFU n'a pas établi de règlement ni de cahier des charges. C'est directement le POS qui s'applique.

L'expert géomètre directeur de l'AFU a passé en moyenne une demi-journée d'explication avec chaque famille de propriétaires.

Les propriétaires et l'AFU

Par rapport à l'AFU, on peut distinguer trois catégories de propriétaires :

- Ceux qui sont associés et compris dans le périmètre : ils bénéficient à la fois du remembrement et de la viabilité et n'auront pas de ce fait à demander un permis d'aménager.
- Ceux dont l'unité foncière (plusieurs parcelles en lanière contigües) non construite est en bordure du périmètre : ils bénéficieront de la viabilité mais pas du remembrement.
- Ceux dont la parcelle est déjà construite et est desservie de fait par le chemin : ils pourront se brancher sur les réseaux de l'AFU, ce qui leur évitera d'avoir à mettre aux normes leur assainissement individuel.

Les associés de l'AFU payent à proportion de leur surface d'apport, soit en moyenne environ 37 000 € par lot créé (d'une taille minimale de 750 m² en vertu de l'article 5 du POS). C'est le prix de revient moyen des travaux de viabilité pour un lot en lotissement dans l'Essonne et il reste intéressant en regard du prix de vente moyen d'un terrain à bâtir dans le secteur, aux alentours de 150 000 €. Les propriétaires inclus dans l'AFU subissent également un prélèvement de surface pour l'emprise de la voirie.

Les propriétaires de la deuxième catégorie doivent passer une convention avec l'AFU pour bénéficier de la viabilisation créée. Ils acquittent en moyenne 20 000 € par lot et cèdent à l'AFU un morceau de terrain pour le passage de la voirie. Mais ne bénéficiant pas du remembrement, ils devront demander un permis d'aménager s'ils doivent découper leur unité foncière et réaliser une voie interne pour desservir les lots créés. En accord avec la mairie, une convention avec l'AFU sera exigée de ces propriétaires s'ils veulent obtenir un permis d'aménager.

Les propriétaires de la troisième catégorie (constructions existantes en bordure du chemin) doivent également passer une convention avec l'AFU pour pouvoir se brancher sur ses réseaux. Rien n'oblige ces propriétaires à passer cette convention puisqu'ils ne demandent pas d'autorisation et ont déjà un droit de passage reconnu par l'usage. Mais le coût du raccordement à l'AFU, 4000 €, est inférieur à ce que leur coûterait la mise aux normes de leur installation individuelle d'assainissement. D'autre part, l'AFU réserve ses droits en restant propriétaire d'une bande de terrain au droit de ces constructions (les réseaux étant bouchonnés en attente). Les propriétaires ne pourront pas se raccorder sans l'accord de l'AFU.

Illustrations (page suivante) :

Le parcellaire initial du périmètre de l'AFU
Les lots créés par l'AFU



DOCUMENT DE TRAVAIL

L'outil PLU dans la perspective BIMBY

L'AMENAGEMENT CONCERTÉ

ZAC et autres procédures d'aménagement adaptées au BIMBY

Auteur(s) : Thierry Vilmin pour le CAUE27
Date : 1^{er} mars 2011

Introduction du sujet – Mise en perspective par rapport à la filière BIMBY (10 lignes)

L'aménagement, par opposition au développement en diffus, implique des opérations d'ensemble et la création d'équipements nouveaux.

Le diffus se réalise à l'unité (par exemple, une division de parcelle) sans création d'équipements supplémentaires mis à part des branchements. Il favorise une urbanisation en drapeau avec multiplication des impasses privées. Celles-ci n'optimisent pas l'espace. Elles produisent également un urbanisme opaque, refermé sur lui-même, peu lisible vu de l'extérieur.

L'aménagement optimise mieux l'espace et permet un maillage plus fin, plus ouvert et plus lisible. Il est davantage garant d'urbanité et de vie sociale locale que l'urbanisation en drapeau.

L'aménagement suppose que soient traités les points suivants :

- la restructuration parcellaire,
- les équipements nouveaux et leur financement,
- le plan d'urbanisme et le droit des sols qu'il génère,
- la nature de l'opérateur et ses relations avec la collectivité (contractuelles ou dans un cadre unilatéral).

Constat – Pratiques actuelles – Potentiels intéressants pour BIMBY (1/2 page)

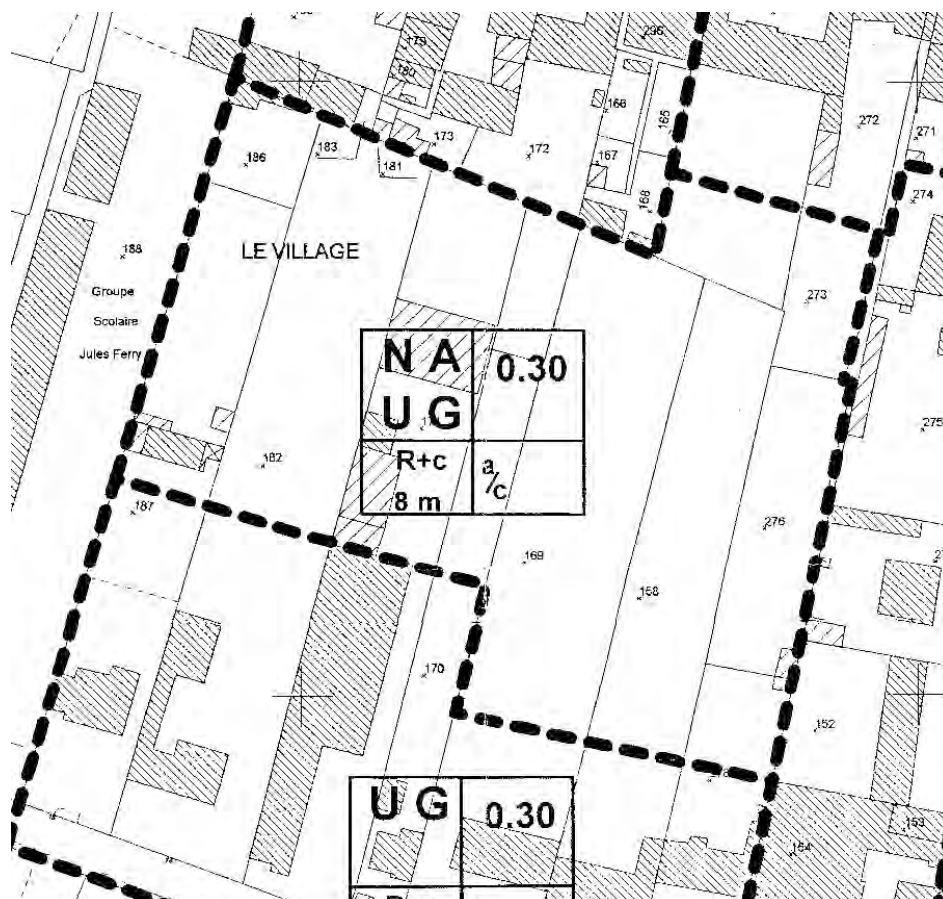
Le moyen pour le PLU de favoriser un aménagement d'ensemble sur des fonds de parcelles est le classement en **zone à urbaniser « à règlement »** (1AU dans les PLU, 1NA ou NAu dans les POS). L'alternative la plus fréquente est de laisser les fonds de parcelles en zone U constructible sans condition d'opération d'ensemble cohérente, avec la conséquence d'une urbanisation en drapeau.

L'extrait de POS ci-dessous illustre un tel zonage. La limite de la zone à urbaniser traverse les parcelles. Le zonage correspondant est en principe celui de zone AU « à règlement » (constructible juridiquement) car la zone est équipée sur son pourtour (article R123-6).

Si les équipements sont insuffisants, le secteur peut être classé en zone AU « stricte » (inconstructible). Le PLU sera alors modifié en fonction du projet. Mais pour des cœurs d'îlots, il est plus difficile de prouver que le secteur est insuffisamment équipé.

Les cœurs d'îlots risquent d'être enclavés par les constructions continues en front de rue. Pour parer à ce risque, le PLU doit prévoir les accès futurs (par exemple, dans les dents creuses subsistantes) et les mettre en emplacements réservés.

Si les orientations d'aménagement et de programmation sont estimées insuffisantes pour garantir un aménagement d'ensemble cohérent, une servitude d'attente de projet global peut être instituée pendant cinq ans (article L123-2 a).



Il existe trois types de procédures pour aménager de tels cœurs d'îlots :

- la zone d'aménagement concerté (ZAC),
- le permis d'aménager (lotissement) ou le permis de construire groupé,
- l'association foncière urbaine de remembrement (AFU).

LA ZAC

Foncier	Regroupement des parcelles dans les mains de l'aménageur qui redécoupe ensuite les lots « à la demande ». Les nouvelles parcelles peuvent être revendues à des constructeurs sans attendre les équipements.
Equipements	Le bilan de la ZAC doit prévoir les modalités de financement des équipements. Ceux-ci sont les équipements propres (desservant directement les parcelles) et les équipements généraux (superstructures et infrastructures). Le bilan peut prévoir en dépense une participation aux équipements externes dont la ZAC bénéficie. Il peut prévoir également en recette une participation de la collectivité si les équipements de la ZAC intéressent aussi les quartiers voisins. Enfin, la collectivité peut subventionner la ZAC si celle-ci est déficitaire.
Droit des sols	La ZAC s'inscrit en théorie dans le PLU : elle ne génère plus son droit des sols depuis la suppression du plan d'aménagement de zone (PAZ) par la loi SRU. Mais le PLU peut prévoir un quasi PAZ indiquant des SHON par îlot. Et en général, la ZAC donne lieu à une modification du PLU pour adapter le droit des sols au projet.
Opérateur	L'aménageur est assimilé à un concessionnaire de service public. Il est désigné après mise en concurrence sauf s'il est une société publique locale d'aménagement (SPLA) dont la totalité du capital est détenue par des collectivités publiques. Le contrat d'aménagement est un traité de concession. L'aménageur peut se voir déléguer expropriation et préemption.

Observations :

La ZAC est d'initiative publique. Elle ne peut s'appliquer qu'à des opérations d'une certaine envergure, en vertu de la jurisprudence « Chamonix » (arrêt du Conseil d'Etat du 20 juillet 1993): La ZAC doit correspondre à un effort d'organisation sur une portion significative du territoire communal, ou à une combinaison complexe d'occupations diverses de l'espace, ou à une volonté de bonne insertion dans le tissu urbain.

Le simple réaménagement de fonds de parcelles pour des maisons individuelles risque de ne pas satisfaire à ces critères. Il risque également de ne pas produire suffisamment de plus-value pour compenser les coûts d'une procédure lourde (dossier de création, puis de réalisation, étude d'impact...) et la rémunération de l'aménageur. La ZAC est plus adaptée pour une densification en collectifs mixtes socialement et fonctionnellement, plus rentable financièrement du fait de la différence de densité avant et après, et davantage susceptible de satisfaire aux critères juridiques de l'arrêt « Chamonix ».

Les propriétaires d'origine peuvent conserver leur parcelle en ZAC et bénéficier des équipements de celle-ci à condition de signer une convention de participation. Mais dans ce cas, la restructuration parcellaire est inopérante.

Il n'existe pas d'exemple de groupement de propriétaires non professionnels devenu concessionnaire de ZAC.

En revanche, il existe des cas d'AFU dans des ZAC. Mais la complexité de la superposition de ces deux procédures les réserve à des opérations d'une certaine importance.

Stratégie n°2 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY (facultatif)

LE PERMIS D'AMENAGER ET LE PERMIS DE CONSTRUIRE GROUPE

En permis d'aménager, l'opérateur (lotisseur) réalise des lots à bâtir qui seront vendus à des ménages qui s'adresseront ensuite à des constructeurs de maisons individuelle pour leur projet. En permis de construire groupé, le promoteur réalise la viabilisation mais aussi les maisons qui seront vendues à des acquéreurs. Sur le reste, les deux procédures s'apparentent.

Foncier	L'opérateur doit obtenir la maîtrise foncière du tènement avant de demander l'autorisation d'aménager ou de construire. En permis d'aménager, les lots ne peuvent pas être vendus avant réalisation des VRD (protection des acquéreurs). Les deux procédures valent division (génèrent de nouvelles parcelles cadastrales).
Equipements	L'opérateur ne réalise que les équipements propres de l'opération (desserte directe des parcelles). La collectivité peut exiger de lui une participation (taxe d'aménagement ou projet urbain partenarial) pour les équipements publics rendus nécessaires.
Droit des sols	En principe, ces opérations s'inscrivent dans le PLU existant et ne donnent pas lieu à modification de celui-ci.
Opérateur	En général, l'opérateur est privé et non lié par un contrat avec la collectivité. Seules les participations peuvent être prévues dans un cadre contractuel avec le PUP.

Observations :

Les opérateurs privés de maisons individuelles préfèrent intervenir en extension urbaine sur des fonciers plus simples qu'en tissu existant. En effet, en zone déjà urbanisée le prix des terrains est élevé au départ même s'ils sont enclavés (car les propriétaires tendent à penser qu'ils sont équipés et constructibles). La maîtrise foncière peut prendre du temps et de l'énergie si les propriétaires rechignent à céder des fonds de jardins qu'ils utilisent encore pour leur agrément. Dans bien des cas, seules des opérations groupées de maisons suffisamment denses pour rentabiliser le foncier pourront sortir, et à la condition que le marché local soit porteur.

Dans cette filière, les propriétaires d'origine se contentent de vendre leurs terrains mais ne sont pas partie prenante de l'opération (sauf éventuellement s'ils bénéficient d'une dation sous forme de lot équipé).

Stratégie n°3 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY (facultatif)

L'ASSOCIATION FONCIERE URBAINE DE REMEMBREMENT

L'AFU de remembrement « libre » (constituée à l'unanimité des propriétaires concernés) entre dans la catégorie des permis d'aménager lorsqu'elle prévoit la réalisation de voies ou d'espaces communs

(R421-19 b). L'AFU de remembrement « autorisée » (constituée par une majorité qualifiée de propriétaires) est une procédure à part entière (*à vérifier*).

Foncier	Les propriétaires conservent leur droit de propriété mais leurs parcelles sont remembrées après prélèvement des surfaces nécessaires pour les équipements. En AFU autorisée, les propriétaires qui n'ont pas approuvé celle-ci ont le droit de délaisser leurs parcelles (obligation de rachat par la collectivité ou par l'AFU elle-même).
Equipements	L'AFU réalise ses propres équipements (desserte directe des lots). Les propriétaires peuvent être amenés à contribuer aux équipements externes au moyen des procédures ordinaires (taxe d'aménagement, PUP).
Droit des sols	En général, les AFU s'inscrivent dans le PLU existant et ne donnent pas lieu à modification de celui-ci.
Opérateur	L'association des propriétaires est l'opérateur de l'aménagement. Elle se finance par des taxes syndicales perçues auprès des propriétaires (comme en matière de contributions directes dans le cas des AFU autorisées).

Observations :

Les AFU sont complexes à monter car il faut obtenir l'accord de tous les propriétaires. En France, leur succès dépend de la présence de géomètres experts qualifiés et prêts à investir du temps dans le montage. Ces géomètres peuvent cependant obtenir des préfinancements de la part de promoteurs intéressés au rachat de parcelles et à leur regroupement.

Dans des pays voisins comme l'Allemagne ou l'Espagne, les collectivités s'impliquent davantage dans les remembrements urbains, en devenant propriétaires de parcelles et ou en étant directement opérateurs de ceux-ci.

Une piste à approfondir en France serait de promouvoir l'intervention d'acteurs publics (type SPLA) au moyen, par exemple, d'une formule de concession d'aménagement sans ZAC : l'aménageur serait simplement chargé de réaliser les équipements et d'assister l'AFU en maîtrise d'ouvrage pour le remembrement mais il n'aurait pas à acquérir les fonciers (sauf éventuellement, les délaissés).

Conclusion

Il importe au stade du PLU de bien identifier les filières (agencements d'outils) et préparer les zonages et outils correspondants :

- la filière diffuse : zone urbaine (U), taxe d'aménagement de 1 à 5% ;
- les filières d'aménagement :
 - o aménagement privé (permis d'aménager, permis de construire groupé) : zone AU à règlement, taxe d'aménagement de 5 à 20% ou PUP ;
 - o aménagement par les propriétaires : AFU libre ou autorisée, zone AU à règlement, taxe d'aménagement de 5 à 20% ou PUP ;
 - o aménagement public : ZAC et concession d'aménagement avec AFU ou non.

Les documents pédagogiques et les réformes à proposer pourraient reprendre cette structure en filières.



DOCUMENT DE TRAVAIL

L'ASSAINISSEMENT DANS LA PERSPECTIVE BIMBY

L'ASSAINISSEMENT INDIVIDUEL ET LA DENSIFICATION

Auteur(s) : Thierry Vilmin pour le CAUE27

Date : 12 octobre 2011

Fiche établie grâce à la coopération de M. Fabrice Russias, responsable du SPANC du Grand Evreux et de M. Bruno Tassin, directeur du Centre d'Enseignement et de Recherche Eau Ville Environnement.

Introduction du sujet – Mise en perspective par rapport à la filière BIMBY (10 lignes)

L'assainissement joue un grand rôle dans les possibilités d'intensification des secteurs pavillonnaires. L'assainissement collectif est la solution la plus favorable car elle n'obère pas les possibilités d'utilisation du terrain. Au contraire, l'assainissement individuel limite l'intensification par la surface qu'il occupe et les contraintes qu'il génère. Cependant, des filières compactes commencent à faire leur apparition.

La phyto épuration est une solution écologique mais elle demande plus de place. Elle est donc peu compatible avec la démarche BIMBY.

Constat – Pratiques actuelles – Potentiels intéressants pour BIMBY (1/2 page)

La loi sur l'eau impose des contraintes d'implantation aux installations (d'épandage) : à 3 m minimum des limites de propriété, à 5 m de l'habitation, à 35 m d'un puits. Aucun végétal n'est admis à moins de 3 m (couronne des arbres comprise). Ces contraintes imposent des tailles de parcelles plus importantes même si la place prise par l'installation dépend beaucoup de la nature du sol. Celle-ci peut varier fortement d'un endroit à un autre, y compris dans un même lotissement. Par sécurité, les PLU tendent à imposer une taille minimale substantielle (non inférieure à 1000 m²) dans les secteurs non raccordés à l'assainissement collectif.

Rappelons que depuis la loi SRU, le minimum parcellaire ne figure plus parmi les prescriptions que le PLU peut imposer (à l'article 5 de son règlement) sauf dans deux cas, dont celui de l'assainissement individuel, prévus à la fois dans la partie législative (article L123-1) et dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme (article R123-9) :

Article L123-1 :

« Les plans locaux d'urbanisme ...définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions.

A ce titre, ils peuvent :

...

12° Fixer une superficie minimale des terrains constructibles lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif ou lorsque cette règle est justifiée pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone considérée ; »

Article R123-9 :

« Le règlement peut comprendre tout ou partie des règles suivantes :

...

5° La superficie minimale des terrains constructibles, lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif ou lorsque cette règle est justifiée pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone considérée ; »

Dans l'Eure, les PLU qui imposent des tailles minimales de parcelles le font en raison des contraintes techniques de l'assainissement individuel plutôt que de la préservation du paysage.

D'ici 2013, les assainissements individuels devront être mis aux normes européennes.

Le cas du Grand Evreux Agglomération :

Au 31 décembre 2012, l'ensemble des installations d'assainissement non collectif (évaluées à 5 000), devra avoir été contrôlé par le Service Public d'Assainissement non collectif (SPANC) du Grand Evreux Agglomération. Les particuliers auront ensuite quatre années pour se mettre en conformité avec la loi. Après avoir établi un devis et obtenu le feu vert des propriétaires, le Grand Evreux Agglomération missionne une entreprise pour réaliser les travaux qui dureront, sur le terrain, une semaine environ. La communauté d'agglomération a prévu des subventions et des délais de paiement pour les particuliers. Grâce au Grand Evreux Agglomération, maître d'ouvrage « délégué » des réhabilitations, les particuliers peuvent bénéficier de subventions de la part de l'Agence de l'Eau et du Département. Reste alors à leur charge une facture moyenne de 3 000 euros, qu'il est possible d'échelonner sur cinq années.

Il reste à voir quels seront les effets de l'obligation de mise aux normes européennes des installations d'assainissement individuel. Si le coût en est élevé, les propriétaires de maisons individuelles vont-ils faire pression sur la collectivité pour qu'elle réalise un assainissement collectif qui permettrait ensuite de densifier le tissu ? Sinon, la mise aux normes des assainissements individuels va-t-elle se traduire par une moindre disponibilité de la surface de la parcelle pour des extensions ?

Stratégie n°1 : première façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

L'assainissement collectif

La première stratégie au service de la démarche BIMBY est l'extension des réseaux d'assainissement collectif. Cette extension est souvent prévue dans les schémas directeurs de l'assainissement annexés aux SCOT. En France, la proportion des maisons raccordées ne fait qu'augmenter.

Cependant, l'investissement public en assainissement collectif requiert une certaine masse critique. Il n'est plus justifié dans les zones d'habitat trop dispersé. En pratique, il correspond à peu près aux zones de marché 1 (opérations groupées) et 2 (permis d'aménager) que nous avons identifiées. Dans les zones de marché 3 (maisons à l'unité dans le diffus), il trouve moins sa place.

Pour l'utilisateur, le coût de fonctionnement est à peu près équivalent : en collectif, une redevance d'eaux usées est incluse dans la facture d'eau potable ; l'individuel requiert de l'entretien (visites du SPANC tous les 2 ou 3 ans, vidange tous les 3 à 4 ans).

En investissement, le raccordement d'une maison existante ou le branchement d'une maison neuve coûte moins cher qu'une installation individuelle. Le raccordement d'une maison existante peut faire l'objet d'une subvention de l'Agence de l'Eau.

Il existe aussi des installations collectives privées à l'échelle de lotissements ou d'opérations groupées. Mais la création d'une station par les colotis d'un lotissement existant semble assez rare.

Le coût de raccordement à l'assainissement collectif :

Jusqu'au 31 décembre 2014, les collectivités peuvent exiger des constructeurs de maisons bénéficiant de l'assainissement collectif la Participation pour Raccordement à l'Egout (PRE). Le montant de celle-ci ne peut excéder 80% du coût d'une installation individuelle dans le secteur concerné. Elle est cumulable avec la Taxe Locale d'Équipement (TLE).

La réforme des contributions d'urbanisme intervenue le 29 décembre 2010 (Loi de finances rectificatives pour 2010) prévoit la disparition d'une série de contributions, dont la PRE, et leur remplacement par une taxe unique : la Taxe d'Aménagement. Le taux de celle-ci est de 1 à 5% pour sa part locale (commune et intercommunalité). Mais il peut être majoré au-delà de 5%, éventuellement jusqu'à 20 %, dans des secteurs nécessitant des « travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux » (article L331-15).

Cependant, la Taxe d'aménagement ne concerne que les constructions neuves et des équipements qui ne sont pas encore réalisés, à la différence de la PRE qui s'applique à des réseaux existants. La tendance (notée dans la brique Contributions) sera donc d'imputer les dépenses d'investissement en réseaux sur les redevances payées par les usagers et non plus sur les constructeurs.

Stratégie n°2 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY (facultatif)

Les filières compactes en assainissement individuel

Des filières compactes commencent à faire leur apparition. Elles prennent moins de place et pourraient permettre des divisions parcellaires dans des secteurs d'assainissement individuel. Cependant, la filière compacte ne règle pas le problème de l'exutoire des eaux traitées. Il est délicat de les faire sortir sur un fossé pluvial au cas où l'installation ne fonctionnerait plus pendant un certain temps.

Ces filières compactes sont un peu plus chères : 10 K€ dans l'Eure contre 7 K€ pour une filière classique en neuf (la réhabilitation est toujours un peu plus chère car il faut démonter l'installation existante, soit un surcoût moyen de 2 K€). Jusqu'à récemment, les filières compactes n'étaient pas agréées donc pas subventionnées. Elles le sont maintenant.

Ces filières compactes sont plus coûteuses et plus exigeantes pour leur entretien que la filière classique plus rustique. Le coût de fonctionnement, lié à la consommation électrique du système compact, vient s'ajouter au coût d'entretien d'une filière classique. Il est donc à prendre en compte dans l'estimation du coût global du système sur le long terme.

On ne dispose pas de beaucoup de recul vis-à-vis de ces filières compactes et les services des collectivités ne semblent pas leur être très favorables. Mais les sociétés qui réalisent (en usine) les éléments de ces filières compactes ont de véritables stratégies de marketing que n'ont pas les filières classiques qui relèvent davantage des artisans et entreprises locales. Elles arrivent ainsi à convaincre des particuliers malgré les réticences des services des collectivités.

Stratégie n°3 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY (facultatif)

Les solutions semi-collectives

Il s'agit de solutions intermédiaires entre le collectif et l'individuel : un premier traitement est fait sur la parcelle individuelle puis les eaux pré épurées sont envoyées vers un bassin collectif d'assainissement faisant office d'aire de dispersion, et pouvant aussi recevoir les eaux pluviales. Les eaux pré épurées peuvent rejoindre le bassin collectif par des noues.

L'assainissement collectif permet des lots de 600 à 700 m² là où une installation purement individuelle exigerait 1000 m².

Il suppose cependant qu'une parcelle pour le bassin collectif soit mise en copropriété. Il pose aussi le problème de la répartition des dépenses d'entretien entre les colotis si l'occupation des maisons est inégale (par exemple, des ménages sans enfant rejetant peu d'eau usée, d'un côté, des familles nombreuses en rejetant beaucoup, de l'autre).

L'implémentation pour des maisons existantes est plus facile en lotissement car la structure juridique existe déjà (association syndicale ou copropriété).

Conclusion

L'implantation de la maison ainsi que la localisation de l'assainissement individuel sur la parcelle conditionnent les possibilités futures de densification. Les anciens implantaient leur maison en limite séparative ou sur rue et la quasi-totalité de l'espace clos pouvait ainsi avoir une utilité. Aujourd'hui, ce type d'implantation facilite la division comme on peut le voir sur des exemples concrets dans l'Eure.

Dans les secteurs d'assainissement individuel avec de grandes parcelles divisibles, il est à recommander que les divisions parcellaires soient faites après étude de sol et d'assainissement (env. 400 € par BE indépendant) et non avant.

Dans les PLU imposant une taille minimale de parcelle, il serait souhaitable d'autoriser des dérogations à cette règle si une solution d'ensemble (assainissement privé collectif ou semi collectif) est proposée par les propriétaires de lots.



L'outil PLU dans la perspective BIMBY

SERVITUDES DE VUE ET DE PASSAGE DU CODE CIVIL

Les arrangements entre voisins peuvent-ils favoriser les processus BIMBY ?

Auteur(s) : Thierry Vilmin pour le CAUE27

Date : 17 avril 2012

Introduction du sujet – Mise en perspective par rapport à la filière BIMBY

Les règles d'implantation des maisons par rapport aux limites séparatives sont fixées par les articles 6 et 7 des PLU. Cependant, le code de l'urbanisme ne régit pas la question des vues qui peuvent être ménagées sur les fonds voisins par les ouvertures faites dans les murs en limite de propriété ou proches de cette limite. Les règles figurent dans le code civil.

Les problématiques BIMBY posent aussi la question des droits de passage vers les parcelles enclavées où des constructions pourraient être réalisées. Cette question est réglée par le code civil et non le code de l'urbanisme.

Constat – Pratiques actuelles – Potentiels intéressants pour BIMBY

Les règles d'implantation des POS et des PLU sont souvent plus contraignantes que celles du code civil. Elles imposent par exemple des distances de 5 mètres par rapport au fonds voisin alors que le code civil seul autoriserait 1,90 mètre pour un mur comportant des ouvertures avec vues droites sur ce fond voisin. La règle du code civil va s'imposer si le PLU permet à l'article 7 une distance inférieure à 1,90 mètre par rapport à la limite séparative.

Cependant, des voisins peuvent établir entre eux des conventions de cour commune qui permettent de respecter les règles du PLU en raisonnant sur les distances entre constructions et non plus sur les limites séparatives. Ces servitudes de cour commune ne sont pas des servitudes au sens de l'article 637 du code civil car elles sont établies en référence à des règles d'urbanisme et non dans le cadre purement privé de rapports entre propriétaires. Il en est traité dans la brique « Implantation ».

Stratégie n°1 : première façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

Les servitudes de vues

Les servitudes de vues sont régies par les articles 675 à 680 du code civil. Il faut distinguer entre les vues droites, qui imposent une distance minimum de 1,90 mètres par rapport au fonds voisin, et les vues par côté ou obliques (qui obligent à tourner la tête) qui peuvent être pratiquées à 60 centimètres de la limite.

Dans les murs situés à des distances inférieures, seules peuvent être pratiquées des ouvertures à verre dormant, laissant passer la lumière mais pas la vue. Ces ouvertures doivent cependant être placées en hauteur, à 2,60 mètres minimum au-dessus du plancher en rez-de-chaussée et à 1,90 mètre en étage (au-dessus de la tête des individus de taille ordinaire).

Cependant, dans un mur mitoyen (commun aux deux fonds voisins), aucune ouverture ne peut être percée.

Article 675

« L'un des voisins ne peut, sans le consentement de l'autre, pratiquer dans le mur mitoyen aucune fenêtre ou ouverture, en quelque manière que ce soit, même à verre dormant. »

Cet article réfère au consentement éventuel du voisin qui permet de déroger à la règle. Consentement qui justifie les servitudes de vue ?

Article 676

« Le propriétaire d'un mur non mitoyen, joignant immédiatement l'héritage d'autrui, peut pratiquer dans ce mur des jours ou fenêtres à fer maille et verre dormant.

Ces fenêtres doivent être garnies d'un treillis de fer dont les mailles auront un décimètre (environ trois pouces huit lignes) d'ouverture au plus et d'un châssis à verre dormant. »

Article 677

« Ces fenêtres ou jours ne peuvent être établis qu'à vingt-six décimètres (huit pieds) au-dessus du plancher ou sol de la chambre qu'on veut éclairer, si c'est à rez-de-chaussée, et à dix-neuf décimètres (six pieds) au-dessus du plancher pour les étages supérieurs. »

Article 678

« On ne peut avoir des vues droites ou fenêtres d'aspect, ni balcons ou autres semblables saillies sur l'héritage clos ou non clos de son voisin, s'il n'y a dix-neuf décimètres de distance entre le mur où on les pratique et ledit héritage, à moins que le fonds ou la partie du fonds sur lequel s'exerce la vue ne soit déjà grevé, au profit du fonds qui en bénéficie, d'une servitude de passage faisant obstacle à l'édification de constructions. »

Article 679

« On ne peut, sous la même réserve, avoir des vues par côté ou obliques sur le même héritage, s'il n'y a six décimètres de distance. »

Article 680

« La distance dont il est parlé dans les deux articles précédents se compte depuis le parement extérieur du mur où l'ouverture se fait, et, s'il y a balcons ou autres semblables saillies, depuis leur ligne extérieure jusqu'à la ligne de séparation des deux propriétés. »

Le prix d'un acte est de l'ordre de 400 € auquel il faut ajouter les honoraires de négociation.

Stratégie n°2 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

Les droits de passage

La question des droits de passage vers les fonds enclavés est régie par les articles 682 à 684 du code civil. Il en résulte qu'un fonds ne peut pas en enclaver un autre. Cependant, en cas de division d'un fonds, l'accès doit être réalisé sur le fonds objet de la division, sauf si un passage suffisant ne peut être ménagé.

Article 682

« Le propriétaire dont les fonds sont enclavés et qui n'a sur la voie publique aucune issue, ou qu'une issue insuffisante, soit pour l'exploitation agricole, industrielle ou commerciale de sa propriété, soit pour la réalisation d'opérations de construction ou de lotissement, est fondé à réclamer sur les fonds de ses voisins un passage suffisant pour assurer la desserte complète de ses fonds, à charge d'une indemnité proportionnée au dommage qu'il peut occasionner. »

Article 683

« Le passage doit régulièrement être pris du côté où le trajet est le plus court du fonds enclavé à la voie publique. Néanmoins, il doit être fixé dans l'endroit le moins dommageable à celui sur le fonds duquel il est accordé. »

Article 684

« Si l'enclave résulte de la division d'un fonds par suite d'une vente, d'un échange, d'un partage ou de tout autre contrat, le passage ne peut être demandé que sur les terrains qui ont fait l'objet de ces actes. Toutefois, dans le cas où un passage suffisant ne pourrait être établi sur les fonds divisés, l'article 682 serait applicable. »

En théorie, l'implantation d'une maison sur l'arrière d'une parcelle étroite déjà construite sur l'avant pourrait donc être faite en recherchant un passage sur une parcelle voisine (point à examiner).

Le droit de passage est un droit réel, attaché à la parcelle, et non un droit personnel qui bénéficierait seulement à certaines personnes. C'est ce qui résulte de l'article 686.

Article 686

« Il est permis aux propriétaires d'établir sur leurs propriétés, ou en faveur de leurs propriétés, telles servitudes que bon leur semble, pourvu néanmoins que les services établis ne soient imposés ni à la personne, ni en faveur de la personne, mais seulement à un fonds et pour un fonds, et pourvu que ces services n'aient d'ailleurs rien de contraire à l'ordre public. »

Le code civil distingue les servitudes continues et les servitudes discontinues. A priori, les accès ménagés pour desservir des parcelles enclavées sont des servitudes continues comportant des immobilisations telles que conduites, chemins revêtus pour être carrossables, etc.

En l'absence de titre, ces servitudes s'acquièrent par prescription de 30 ans.

Article 688

« Les servitudes sont ou continues, ou discontinues.

Les servitudes continues sont celles dont l'usage est ou peut être continuuel sans avoir besoin du fait actuel de l'homme : tels sont les conduites d'eau, les égouts, les vues et autres de cette espèce.

Les servitudes discontinues sont celles qui ont besoin du fait actuel de l'homme pour être exercées : tels sont les droits de passage, puisage, pacage et autres semblables. »

Article 690

« Les servitudes continues et apparentes s'acquièrent par titre, ou par la possession de trente ans. »

Le bénéficiaire d'une servitude de passage est en droit de réaliser les travaux nécessaires pour que ce passage soit effectif. Ces travaux sont à ses frais et non à ceux du fonds traversé.

Article 697

« Celui auquel est due une servitude a droit de faire tous les ouvrages nécessaires pour en user et pour la conserver. »

Article 698

« Ces ouvrages sont à ses frais, et non à ceux du propriétaire du fonds assujéti, à moins que le titre d'établissement de la servitude ne dise le contraire. »

Conclusion

Il existe donc des interférences entre le code civil et le code de l'urbanisme, celui-ci étant en général plus restrictif que celui-là. Mais le PLU peut-il renvoyer au code civil à titre d'information ? Plus généralement, un document de droit public peut-il renvoyer à une règle de droit privé ? Il semble que non.

Les servitudes de vue ou de passage s'établissent en général à l'amiable entre voisins. Comme les servitudes de cour commune, elles apparaissent socialement intéressantes, substituant des régulations autonomes à des régulations de contrôle de type régalien (le droit de l'urbanisme et le règlement du PLU).



L'outil PLU dans la perspective BIMBY

CONTRIBUTIONS AUX EQUIPEMENTS PUBLICS

Le nouveau dispositif de contributions est-il de nature à favoriser les processus BIMBY ?

Auteur(s) : Thierry Vilmin pour le CAUE27

Date : 9 mai 2012

Fiche établie grâce à la coopération de Jean-Philippe Strebler, directeur du Syndicat mixte du SCOT de l'Alsace du Nord

Introduction du sujet – Mise en perspective par rapport à la filière BIMBY

Les secteurs de maisons individuelles existants sont par définition déjà équipés. Ces équipements publics ont souvent des capacités résiduelles, soit parce qu'ils ont été surdimensionnés dès le départ (cas des infrastructures), soit du fait du vieillissement de la population (écoles).

Jusqu'à une période récente, la création de surface de plancher supplémentaire était passible de la taxe locale d'équipement (TLE). Le raccordement d'une nouvelle maison sur le réseau d'assainissement ou l'extension d'une construction générant de nouveaux besoins d'assainissement donnait lieu –et peut encore provisoirement donner lieu- à la perception d'une participation pour raccordement à l'égout (PRE).

Cependant, des compléments d'équipements rendus nécessaires peuvent éventuellement justifier le recours à des dispositifs d'un meilleur rendement que TLE et PRE car calculés sur un coût réel et non plus sur un coût moyen. Ces dispositifs étaient essentiellement constitués par le programme d'aménagement d'ensemble (PAE), la participation pour voies et réseaux (PVR) et le projet urbain partenarial (PUP). Il n'est pas fait mention ici des financements propres aux zones d'aménagement concerté (ZAC), traités dans la brique « Aménagement concerté ».

A partir du 1^{er} mars 2012 (réforme des contributions prévue par la loi de finances rectificatives pour 2010), la TLE sera remplacée par la part locale de la taxe d'aménagement (articles L.331-1 à L.331-34 c.urb.) ; le PAE est supprimé à partir de cette date, tandis que la PRE et la PVR seront supprimés au plus tard le 1^{er} janvier 2015 voire plus tôt dans les secteurs à taux majoré de la part locale de la taxe d'aménagement. Il convient d'examiner dans quelle mesure cette réforme (qui simplifie la boîte à outils) peut être favorable à la démarche BIMBY.

Constat – Pratiques actuelles – Potentiels intéressants pour BIMBY

Les pratiques actuelles sont basées sur les dispositifs qui ne seront plus applicables à partir du 1^{er} janvier 2015 voire –s'agissant de la TLE ou du PAE– à partir du 1^{er} mars 2012, sauf le PUP.

La PVR

La PVR permet à la commune de faire contribuer les riverains aux dépenses de voirie et de réseaux qui rendent les terrains constructibles. Elle est cumulable avec la TLE. Elle est régie par l'article L332-11-1 du code de l'urbanisme.

Elle s'applique dans une bande de 80 mètres de part et d'autre de la voirie, modulable entre 60 et 100 mètres. Elle est calculée au prorata de la surface du terrain d'assiette par rapport au périmètre desservi. Elle peut donner lieu à une convention de préfinancement entre la collectivité et les propriétaires (qui s'engagent ainsi à payer la participation « à l'avance », même s'ils ne demandent pas un permis de construire dans l'immédiat). En ce sens, elle sécurise la collectivité sur ses engagements financiers.

Dans une optique BIMBY, la PVR peut être utilisée pour desservir, par exemple, des arrières de parcelles déjà construites.

Cependant, la PVR dans une bande de 80 mètres de part et d'autre de la voie, combinée aux divisions parcellaires sur simple déclaration préalable (sans création de voies et espaces communs par le lotisseur puisque c'est la collectivité qui les réalise), risque d'encourager les découpages en drapeau.

En sens inverse, comme elle est assise sur la surface de terrain et non sur la surface de plancher, elle encourage théoriquement l'exploitation des règles du PLU pour parvenir à la densité la plus élevée permise par ce document.

Le PAE

Le PAE permet de mettre à la charge des constructeurs tout ou partie d'un programme d'équipements publics rendus nécessaires par les constructions, et dans la limite de l'usage que ces constructions feront de ces équipements publics (principe de « proportionnalité »). Il exclut la perception de la TLE. Il est régi par les articles L332-9 à L332-11.

Le PAE n'est guère adapté aux problématiques BIMBY qui se déroulent dans des secteurs déjà équipés. La collectivité doit en effet pouvoir faire la preuve que les équipements sont bien rendus nécessaires par les constructions nouvelles (qu'ils sont « réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le secteur concerné. »)

Le PAE implique aussi la notion « d'ensemble » (à la différence de la PVR) et n'est donc pas applicable pour des projets limités de prolongation de réseaux.

Le PUP

Le PUP est de création récente (2009). Il est en quelque sorte un PAE contractuel, mais sans la notion d'ensemble. La convention peut être passée entre la collectivité et des propriétaires ou des opérateurs. Il semble avoir été utilisé jusqu'ici plutôt avec des promoteurs et des lotisseurs mais son emploi dans des démarches BIMBY peut être intéressante lorsque la collectivité souhaite inscrire sa démarche dans un cadre contractuel (obtenir un engagement de faire de la part de ses partenaires).

Il faut cependant relever que les équipements susceptibles d'être financés au titre d'une convention de PUP doivent s'inscrire dans le respect des principes de « nécessité » et de « proportionnalité » qu'on retrouve pour la plupart des régimes de contributions d'urbanisme. Même avec l'accord de l'opérateur partie à la convention, il n'est pas légal de mettre celui-ci à contribution pour le financement d'équipements publics qui ne seraient pas directement rendus nécessaires par les nouvelles constructions et dans la stricte limite de la proportion d'usage de ces équipements qu'en feront les futurs habitants des constructions...

Stratégie n°1 : première façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

La nouvelle taxe d'aménagement

Elle est appliquée aux autorisations déposées à partir du 1^{er} mars 2012 dans toutes les communes dotées d'un PLU (sauf à y avoir expressément renoncé avant le 30 novembre 2011) et, dans les communes sans PLU, si le conseil municipal a institué cette taxe par une délibération adoptée avant le 30 novembre 2011.

Elle comporte une part locale (communale ou, éventuellement, intercommunale) et une part départementale (et une part régionale en Ile-de-France). Son assiette est fixée à 660 €/m² (748 €/m² en région IdF) appliquée à la surface de plancher des constructions.

Le taux de la part locale de la TA peut être fixé entre de 1 et 5 % (par défaut, sans délibération expresse, il est de 1 %) et il peut être modulable par secteurs géographique sans justification à apporter (autre que « politique »).

La surface de plancher à laquelle s'applique la taxe n'est plus la SHON mais la somme des surfaces de plancher closes et couvertes, d'une hauteur supérieure à 1,80 m, à partir du nu intérieur des façades, déduction faite des vides et trémies. Ainsi, l'épaisseur des murs extérieurs n'est pas prise en compte, afin de ne pas pénaliser les maisons écologiques bien isolées thermiquement.

Les 100 premiers m² des résidences principales bénéficient d'un abattement de base de 50 %.

Comme la TLE, la taxe d'aménagement est assise sur la surface de plancher de la construction et non pas sur la surface de plancher « potentielle » résultant des règles locales d'urbanisme. En ce sens, elle reste neutre par rapport à la densification.

Stratégie n°2 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

La majoration du taux de la part locale de la taxe d'aménagement

Le taux de la taxe d'aménagement peut, dans certains secteurs géographiques à délimiter, être fixé entre 5 et 20 %, si la réalisation de « travaux substantiels » de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire par de nouvelles constructions dans le périmètre de taux majoré. L'institution de ces secteurs à taux majoré doit respecter les principes de « nécessité » (équipements rendus nécessaires par les nouvelles constructions dans le secteur en question) et de « proportionnalité » (dans le cas d'équipements desservant plusieurs secteurs, la part mise à la charge de chacun doit tenir compte de l'usage effectif des équipements par les habitants). Cela signifie que le taux majoré qui est institué doit être fixé en fonction du coût réel prévisionnel des équipements publics en cause, comme en PAE, PVR, PUP ou ZAC.

Mais, contrairement au PAE, la délimitation d'un secteur à taux majoré de taxe d'aménagement ne comporte pas de mention d'un délai de réalisation des équipements publics. Toutefois, dès lors que ces équipements sont rendus nécessaires par les constructions nouvelles, ils devront être effectivement réalisés pour satisfaire les besoins nouveaux, sauf à prêter le flanc à des contentieux quant au bien-fondé du taux majoré... Le rythme de réalisation des équipement pourra cependant être adapté à celui observé des constructions. La taxe d'aménagement majorée est donc plus souple que le PAE. Elle n'est pas non plus soumise à la notion « d'opération d'ensemble » (bien qu'elle doive s'appliquer à des périmètres cohérents et non à la parcelle ou à l'opération).

Notons également que la taxe d'aménagement ne retrouve pas l'intérêt que présente la PVR d'être assise sur la surface de terrain. A cet égard, on ne peut pas dire qu'elle encourage spécifiquement à la densité.

Le versement pour sous-densité

La loi du 28 décembre 2010 a également prévu la possibilité pour les communes d'instituer un versement pour sous-densité (VSD) (articles L331-35 à L331-46 c.urb.). Dans des secteurs géographiques qu'ils délimitent les communes ou les EPCI compétents en matière de PLU peuvent fixer un seuil minimal de densité compris entre la moitié et les trois quarts de la densité maximale autorisée par les règles locales d'urbanisme. En cas de construction en-deçà de ce seuil, le VSD est

égal au produit de la moitié de la valeur du terrain par le rapport entre la surface de plancher manquante pour atteindre le seuil minimum de densité et la surface de plancher résultant de l'application du seuil. Ce versement est plafonné à 25 % de la valeur du terrain.

Le produit du versement pour sous-densité profite à la commune (ou à l'EPCI) comme une recette d'investissement non affectée (la collectivité peut en faire l'usage qu'elle veut).

Dans les périmètres d'urbanisation nouvelle où les communes institueront le VSD, elle favorisera sans doute le découpage de parcelles plus petites, ajustées aux projets des acquéreurs. Mais, dans les secteurs déjà bâtis, le VSD pourra s'avérer dissuasif pour les propriétaires de grandes parcelles déjà en partie bâties et qui souhaitent construire une extension sans division parcellaire : le seuil de densité sera calculé sur l'ensemble de la parcelle, en tenant compte des surfaces de plancher de la construction existante) : dans ce cas, soit l'extension ou la densification permet d'atteindre le seuil minimum de densité (et de ne pas être assujéti au VSD), soit l'extension n'atteint pas le seuil minimum de densité et le propriétaire risque de renoncer purement et simplement à son projet de densification limitée.

La logique financière du versement pour sous-densité serait de le combiner avec un secteur à taux majoré de taxe d'aménagement : en effet, en incitant (financièrement) les constructeurs à réaliser « au moins » la moitié du potentiel maximal de construction admis sur leur terrain, le risque pour la collectivité qui a calculé son taux majoré de taxe d'aménagement à partir d'un coût réel estimé des équipements et d'une prévision de surface de plancher déterminée en fonction des possibilités de construction résultant des règles d'urbanisme du PLU est que les constructeurs n'exploitent pas la totalité de leurs possibilités de construction et réalisent moins de surface de plancher que ce qui était escompté. C'est souvent ce qui s'est passé dans les secteurs de maisons individuelles en PAE : la collectivité ne récupérait jamais la totalité des dépenses d'investissement réalisées et les équipements étaient surdimensionnés (la PVR n'avait pas cet inconvénient car assise sur les m² de terrain).

L'institution du versement pour sous densité par les communes (ou les EPCI compétents en matière de PLU) requerra une conviction politique forte de la part des élus en faveur de la densité. On peut penser que cette conviction sera affirmée dans les secteurs de marché porteur où les mécanismes économiques jouent déjà en faveur de la densification (et où l'institution du VSD aura plus un effet d'annonce qu'un effet réel dès lors que la densification s'effectue spontanément). Elle risque sans doute de faire défaut dans les zones de marché moins porteur (marchés 2 et 3 de notre classification) où s'observe actuellement la plus forte consommation d'espace.

Stratégie n°3 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

Le PUP

Le PUP suppose une discussion (ou négociation) entre la collectivité et le ou les pétitionnaires. A cette occasion, la collectivité peut faire valoir ses souhaits de densification (d'exploitation des règles du PLU). Mais le PUP, comme la taxe d'aménagement au taux majoré (et comme le PAE avant elle) est soumis aux principes de nécessité et de proportionnalité qui impliquent que, plus le pétitionnaire construit de surface de plancher, plus il devra payer de participation en raison de l'usage proportionnel que les nouveaux habitants feront des équipements publics financés par le PUP.

La convention de PUP peut prévoir pour les équipements des délais de réalisation « relatifs », calés sur le rythme des constructions. Elle peut aussi prévoir des paiements à dates fixes ou à dates « flottantes », c'est-à-dire, selon les tranches de construction engagées en fonction de la conjoncture immobilière locale.

Le PUP n'est pas cumulable avec la part locale de taxe d'aménagement (il exclut celle-ci).

Enfin, même si le périmètre du PUP doit être défini dans la convention, il n'est pas soumis à la notion « d'opération d'ensemble » (c'est-à-dire, d'aménagement au sens de la jurisprudence « Chamonix¹ ») comme le PAE, ce qui est une souplesse appréciable pour les problématiques BIMBY.

Le raccordement à l'égout

La participation pour raccordement à l'égout (PRE) permet de faire contribuer le pétitionnaire à l'investissement réalisé antérieurement par la collectivité en matière d'assainissement collectif. La réforme introduite par la loi de finances rectificatives pour 2010 avait prévu la suppression de la PRE à compter du 1^{er} janvier 2015. Elle était remplacée par la taxe d'aménagement majorée pour tenir compte des dépenses d'investissement en assainissement. Mais la taxe d'aménagement ne s'applique qu'aux constructions nouvelles et non aux constructions existantes. Pour permettre à nouveau aux collectivités de faire contribuer les constructions existantes, le législateur a créé, par la loi de finances rectificatives pour 2012 (1) du 14 mars 2012, la Participation à l'assainissement collectif (PAC). Celle-ci, applicable dès le 1^{er} juillet 2012, reprend à peu près les caractéristiques de l'ancienne PRE, notamment, un montant correspondant au maximum à 80 % du coût d'une installation individuelle. Elle est cumulable avec la taxe d'aménagement au taux de 1 à 5 %, et avec la taxe d'aménagement au taux majoré si cette majoration n'est pas justifiée par des travaux publics d'assainissement. Les frais (matériels) de branchement des constructions au réseau ne sont pas compris dans la PAC ni dans la taxe d'aménagement majorée et restent toujours à la charge des constructeurs.

La suppression de la PRE faisait sans doute suite à un débat récurrent, certains estimant que les dépenses d'investissement en assainissement doivent être couvertes par le produit de la redevance d'assainissement payée par les usagers, tout comme pour l'eau potable et l'électricité... La réintroduction de la PAC rassurera cependant les collectivités sur leurs possibilités de financement d'extension de réseaux d'assainissement. En ce sens, elle est favorable à la densification des zones pavillonnaires existantes qui étaient sur assainissement individuel (l'assainissement collectif libérant les surfaces des jardins dédiées aux fosses septiques et à l'épandage).

Conclusion

La réforme des contributions apparaît en elle-même relativement neutre par rapport à la démarche BIMBY sauf pour ce qui concerne le versement pour sous densité mais qui nécessitera quant à lui une bonne dose de motivation de la part des élus locaux qui devront l'instituer, en particulier dans des secteurs déjà (insuffisamment) bâtis.

La fiscalité n'est donc pas le moyen le plus direct et le plus efficace pour encourager les démarches de densification des zones pavillonnaires. Elle ne remplace pas à cet égard les dispositions du PLU.

Dans les zones à urbaniser (AU), l'affichage de contributions plus élevées (au coût réel) peut avoir comme effet de limiter la hausse du prix des terrains (car les opérateurs doivent prendre en compte les contributions dans leurs calculs de prix de revient). Dans les secteurs déjà urbanisés, c'est moins évident car les prix des terrains à bâtir se sont déjà formés sur un marché plus large. En tout état de cause, pour faire accepter des contributions majorées dans ces secteurs déjà urbanisés, il importe de bien montrer leur relation directe avec des équipements nouveaux qui participent à la valorisation des terrains.

¹ Définition jurisprudentielle de l'aménagement en ZAC par l'arrêt du Conseil d'Etat du 20 juillet 1993 « Commune de Chamonix » : La ZAC doit correspondre à un effort d'organisation sur une portion significative du territoire communal, ou à une combinaison complexe d'occupations diverses de l'espace, ou à une volonté de bonne insertion dans le tissu urbain.



L'outil PLU dans la perspective BIMBY

DIVISIONS DE TERRAINS ET LOTISSEMENTS

Comment créer des parcelles nouvelles dans les tissus existants

Auteur(s) : Thierry Vilmin pour le CAUE27
Date : 2 mai 2012

Brique modifiée et complétée suite à l'atelier sur les divisions le 26 avril au CAUE de l'Eure.

Introduction du sujet – Mise en perspective par rapport à la filière BIMBY

L'une des modalités principales des processus BIMBY est la division des parcelles préexistantes. La loi SRU du 13 décembre 2000 avait introduit une réforme essentielle qui a contribué à une offre foncière nouvelle au cours de la période de boum immobilier des années 2000. La réforme des autorisations de 2007 a sensiblement modifié et allégé le régime des divisions.

Constat – Pratiques actuelles – Potentiels intéressants pour BIMBY

DIVISION PARCELLAIRE AVEC RECONSTITUTION DES DROITS A BATIR

Textes

La possibilité de diviser une parcelle déjà bâtie en reconstituant l'intégralité des droits à construire sur la nouvelle parcelle se déduit de l'article L123-1-11 qui prévoit que le PLU peut déroger à cette règle générale :

« Dans les zones où ont été fixés un ou des coefficients d'occupation des sols, le plan local d'urbanisme peut prévoir que, si une partie a été détachée depuis moins de dix ans d'un terrain dont les droits à construire résultant de l'application du coefficient d'occupation des sols ont été utilisés partiellement ou en totalité, il ne peut plus être construit que dans la limite des droits qui n'ont pas déjà été utilisés. »

Mais cette disposition ne s'applique que si la zone était déjà couverte par un COS :

« Les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables aux terrains issus d'une division effectuée à une date ou dans une zone où le plan local d'urbanisme ne prévoyait pas la règle prévue au premier alinéa. »

En général, elle figure à l'article 14 du règlement de PLU.

Si la zone était déjà couverte par un COS, le PLU peut donc prévoir l'exception par laquelle il est tenu compte des droits à bâtir déjà consommés. En l'absence de cette mention explicite dans le PLU, le

droit commun est donc que la nouvelle parcelle détachée reconstitue intégralement ses droits à bâtir même si la parcelle d'origine voit ses droits saturés.

Terrain, pratiques

Le fait que cette mesure n'est applicable que dans les zones ayant conservé un COS fait que bien des PLU ne pourront y recourir. En effet, la tendance des PLU a été de supprimer la règle du COS en considérant que les autres règles suffisent à définir la constructibilité des parcelles. En un sens, cette mesure privilégie les communes qui ne sont pas passées en PLU et ont gardé leur ancien POS avec des COS.

Dans la majorité des communes de l'Eure, les COS sont suffisants et les parcelles assez grandes pour qu'il ne soit pas nécessaire de recourir à cette possibilité de reconstitution des droits à construire sur la nouvelle parcelle. Les divisions ne sont pas motivées par cette disposition datant de la loi SRU (et amendée par la loi UH).

Ce sont souvent les notaires qui proposent ces divisions, notamment lors des opérations patrimoniales telles que successions, donations, ventes. En cas de vente, la division permet de tirer un meilleur parti du bien d'origine puisque l'on vend une maison plus un terrain à bâtir. Et les vendeurs ne devant plus habiter sur les lieux ne se soucient pas du risque de trop grande proximité avec les voisins.

Les géomètres interviennent ensuite mais sont rarement au départ de telles divisions. Les agents immobiliers non plus (au moins dans l'Eure où le prix de vente des lots, 50 000 à 80 000 €, est insuffisant pour rentabiliser une telle intervention).

On assiste quelquefois à la constitution d'un lot par prélèvement sur trois fonds voisins, le chemin d'accès étant implanté sur l'axe de séparation entre deux fonds mitoyens ayant une façade sur rue.

Stratégie n°1 : première façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

LOTISSEMENTS ET PERMIS D'AMENAGER

Textes

La réforme des autorisations introduite par l'ordonnance n°2005-1527, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007, élargit la notion de lotissement à toute division de parcelle en vue d'y implanter des bâtiments :

Article L442-1

« Constitue un lotissement l'opération d'aménagement qui a pour objet ou qui, sur une période de moins de dix ans, a eu pour effet la division, qu'elle soit en propriété ou en jouissance, qu'elle résulte de mutations à titre gratuit ou onéreux, de partage ou de locations, d'une ou de plusieurs propriétés foncières en vue de l'implantation de bâtiments. »

En contrepartie, le régime des autorisations est allégé : les divisions de terrains (lotissements) qui ne donnent pas lieu à réalisation de voies ou espaces communs font simplement l'objet d'une déclaration préalable. Cela résulte, notamment, des articles L442-3 et R421-19.

L442-3

« Les lotissements qui ne sont pas soumis à la délivrance d'un permis d'aménager doivent faire l'objet d'une déclaration préalable. »

R421-19 (modifié suite au décret du 28 février 2012 supprimant notamment la référence à la période de 10 ans et au nombre de lots) :

« Doivent être précédés de la délivrance d'un permis d'aménager :

a) Les lotissements :

- qui prévoient la création ou l'aménagement de voies, d'espaces ou d'équipements communs internes au lotissement ;
- ou qui sont situés dans un site classé ou dans un secteur sauvegardé ;
- ... »

Ainsi, est-il possible de diviser un terrain en bordure de route en autant de parcelles que l'on voudra sans demander de permis d'aménager, et en se contentant d'une simple déclaration préalable, à condition de ne pas faire de voies ou d'espaces communs. Cette disposition facilite les découpages de parcelles en drapeau (voir schémas dans Etudes Foncières n°147, page 17).

Terrain, pratiques

La réglementation nationale ou locale incite à ménager un accès particulier par nouvelle parcelle créée en deuxième ou troisième rang (voir illustration page suivante).

Réglementation nationale : à partir de deux lots (trois lots dans la rédaction antérieure au décret du 28 février 2012) desservis par une même voie d'accès, le passage par la procédure de permis d'aménager est obligatoire (R421-19 a). Or cette procédure est plus longue que celle de la déclaration préalable (trois mois au lieu de un). Elle est également plus coûteuse (deux ou trois fois) car le dossier de permis d'aménager est plus étudié (par exemple, il figure les coupes en travers des voiries). Par ailleurs, en permis d'aménager, les lots ne peuvent pas être vendus ni les permis de construire demandés avant réalisation des travaux d'aménagement et déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux (R462-1).

Réglementation locale : Les PLU réglementent (à l'article 3) la largeur des accès individuels (par exemple, 3,5 mètres de largeur minimum) pour permettre le passage des véhicules de secours. Mais ils ne semblent pas imposer des aires de retournement minimum dans le cas d'accès communs à deux parcelles à partir du moment où ceux-ci ne sont pas sur le domaine public. Mais la copropriété d'un accès occasionne plus de difficultés de gestion et d'entretien qu'un accès individuel en mono propriété (par exemple, si les engins de chantier ou les camions détériorent la voie d'accès lors de la construction de l'une des maisons ; ou encore pour la collecte des ordures ménagères). D'où la tendance, pour des raisons pratiques, à individualiser les accès et à ne pas les regrouper quand cela serait possible.

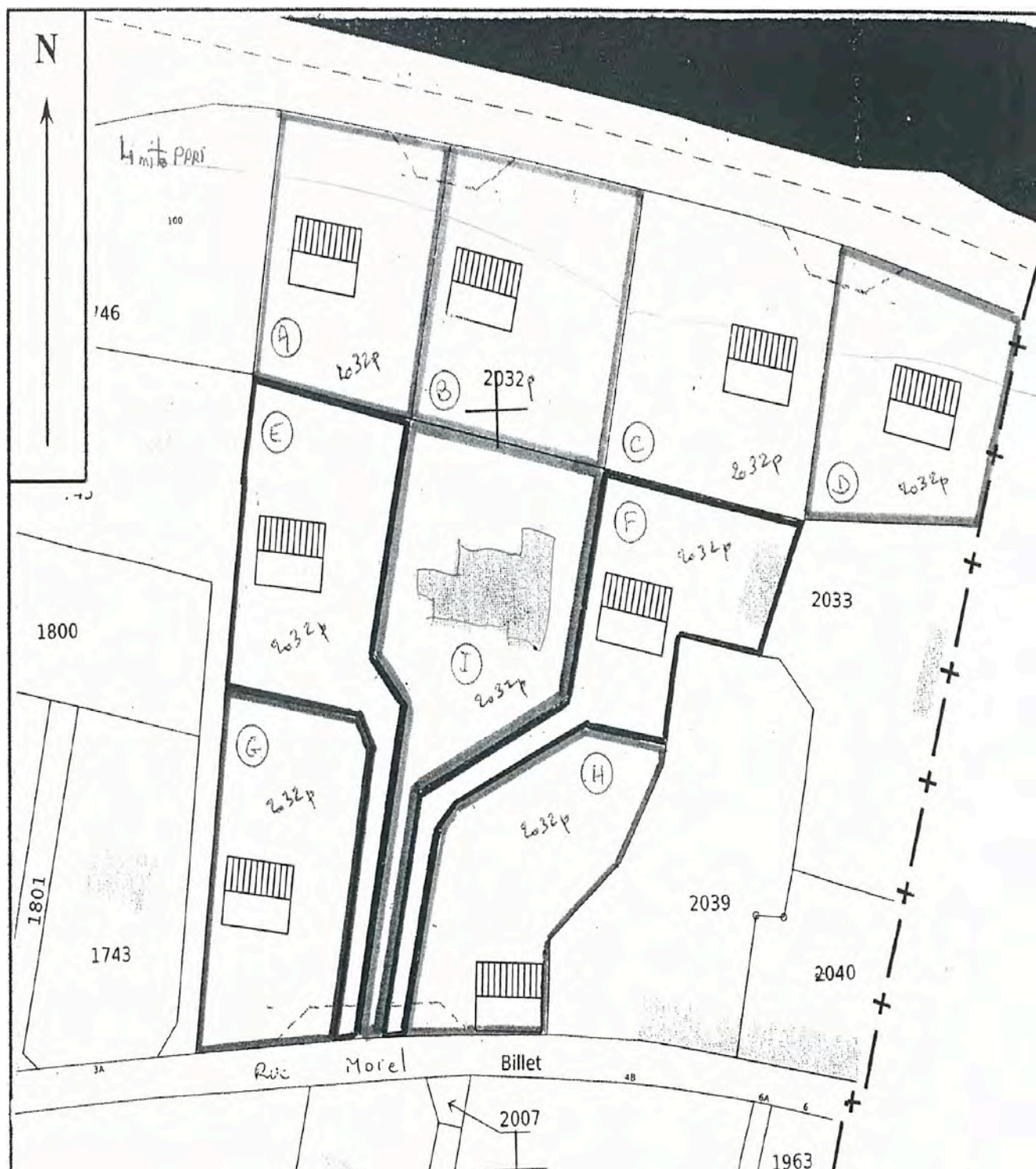
Exemple de règlement de PLU (article 3, zone UC) :

« Pour être constructible, un terrain doit être accessible par une voie carrossable publique ou privée en bon état de viabilité, présentant des caractéristiques permettant de satisfaire aux exigences de la sécurité, de la défense contre l'incendie et de la protection civile. »

« Les voies en impasse doivent être aménagées de telle sorte que les véhicules puissent y faire demi-tour, dès lors que l'importance du secteur ainsi desservi le justifie. »

La manière dont est faite la division parcellaire peut aussi conditionner la possibilité d'assainissement individuel sur la nouvelle parcelle. A cet égard, il semble que les services instructeurs, disposant d'un délai d'un mois, n'ont pas le temps de formuler un avis ou un refus sur ces déclarations préalables qui arrivent trop vite.

Exemple de trois accès individuels juxtaposés pour échapper au permis d'aménager :



Les collectivités peuvent réguler les accès individuels lors de l'instruction des déclarations préalables de divisions en examinant la question de la sécurité lors du débouché sur la voie publique. Les intercommunalités qui ont compétence pour la voirie communale vont voir directement sur le terrain. Lorsque l'instruction est faite par les services de l'Etat, ceux-ci n'ont pas le temps d'aller vérifier sur

place et se reposent sur l'avis du maire de la commune. Mais la limitation de la vitesse à 50 km/h en ville restreint cependant le danger potentiel de ces accès individuels.

Imposer à l'article 3 une largeur conséquente (5 mètres ou plus) pour les voies d'accès privatifs des maisons en second ou troisième rang peut dans certains cas inciter à regrouper les accès faute de place suffisante. Mais cela peut avoir comme effet latéral, si la pluralité d'accès est quand-même maintenue, de conduire à un gaspillage de l'espace et à une succession peu esthétique de débouchés de voies privées sur le linéaire de la voie publique.

Dans certains cas, le PLU protège des alignements de haies existantes, ce qui interdit de facto la multiplication des accès individuels qui viendraient mordre sur celles-ci. Dans d'autres cas, l'existence de murs en pierre ou en bauge peut conduire l'Architecte des Bâtiments de France à refuser la création d'un accès individuel.

La doctrine des ABF par rapport aux divisions en drapeau, en pipe ou en double rideau, dans les périmètres où ils doivent donner un avis, semble varier d'un département à l'autre. Dans certains cas, ils y sont défavorables car cela conduit à une densification du tissu traditionnel et à la multiplication de voies d'accès étroites. Dans d'autres cas, ils y sont favorables car cela permet d'éviter l'étalement linéaire sauf si la division remet en cause un parcellaire traditionnel qui a structuré le paysage (situation relativement peu fréquente).

L'avis de l'ABF est exigé en cas de dépôt, dans un périmètre des Monuments Historiques, de déclaration préalable (notamment de division en vue de construire une habitation, ce qui donne la garantie de pouvoir obtenir un permis de construire pendant trois ans) ou de demande de permis de construire. L'avis n'est pas exigé pour 'un certificat d'urbanisme en vue de diviser simplement les terrains sans préciser le projet immédiat. Cela n'est pas sans conséquences, aussi bien dans les secteurs dotés d'un document d'urbanisme que dans ceux qui n'en ont pas (notion de partie actuellement urbanisée de la commune), car le certificat d'urbanisme est générateur de droits acquis.

En ce qui concerne plus particulièrement l'architecture des constructions individuelles issues de la densification ou de l'extension de maisons existantes, il semble que la doctrine des ABF soit d'imposer (ou de recommander) des matériaux et des formes compatibles avec les constructions traditionnelles sauf si l'architecture proposée est délibérément contemporaine et sans référence au contexte historique local.

Pour la récupération de combles dans les maisons existantes, certains ABF interdisent les châssis de toiture et privilégient les lucarnes, d'autres se contentent (notamment, s'il n'y a pas covisibilité entre la construction et le monument) de recommander une implantation en symétrie des axes mais, en tout état de cause, de ne pas altérer la structure des charpentes. A titre d'exemple, dans un département comme l'Eure, il n'existe pas moins de 144 monuments historiques classés, 353 monuments historiques inscrits. Cela conduit à ce que 346 km² sur les 6 034 km² que compte le département soient couverts par un périmètre de protection au titre des monuments historiques.

La défense contre l'incendie¹: Aux termes de la réglementation en vigueur (circulaire interministérielle 465 du 10 décembre 1951), les maisons doivent être situées à moins de 200 mètres par des chemins praticables d'un hydrant (bouche ou poteau d'incendie, point d'eau naturel ou artificiel) capable de délivrer 120 mètres cubes d'eau en deux heures. Pour des maisons isolées, cette distance peut être portée à 400 mètres. Cependant, cette disposition ne semble pas affecter la construction de maisons en deuxième ou troisième rang car les services de défense contre l'incendie ne

¹ Informations obtenues auprès du lieutenant Alain Maréchal, du Service Départemental d'Incendie et de Secours de l'Eure, lors d'un entretien le 10 novembre 2011.

sont pas saisis des permis de construire les maisons individuelles. Ils n'examinent que les projets d'établissements recevant du public, les bâtiments industriels et les établissements classés. La responsabilité en matière d'incendie incombe au maire ou à l'EPCI compétent. Pour les opérations d'ensemble (permis d'aménager, permis de construire groupé), les collectivités responsables peuvent imposer la réalisation d'hydrants et, en cas d'urbanisation en impasse, d'aires de retournement (22 mètres de diamètres). En pratique, pour les maisons en drapeau, la contrainte de défense contre l'incendie ne joue pas vraiment et les camions de pompier arrivent en général sur le site d'un sinistre en ayant déjà fait le plein d'eau.

Stratégie n°2 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

DIVISION PRIMAIRE

La division primaire permet au propriétaire d'une grande parcelle, sans passer par la procédure de lotissement (donc sans déclaration préalable ou sans permis d'aménager), d'en céder une partie à un opérateur qui à son tour divisera pour vendre les logements construits. Elle simplifie donc la densification d'une grande parcelle qui entraînera la création de plusieurs logements.

Textes

Article R 442-I d)

« Ne constituent pas des lotissements au sens du présent titre :

...

d) Les divisions par ventes ou locations effectuées par un propriétaire au profit de personnes qu'il a habilitées à réaliser une opération immobilière sur une partie de sa propriété et qui ont elles-mêmes déjà obtenu un permis d'aménager ou un permis de construire portant sur la création d'un groupe de bâtiments ou d'un immeuble autre qu'une maison d'habitation individuelle ; »

Terrain, pratiques

La possibilité de division primaire semble encore peu connue et peu utilisée. Notons qu'elle intéresse surtout les opérateurs professionnels car elle ne s'applique pas pour la construction d'une simple maison individuelle. Le Code de la Construction et de l'Habitation, notamment par son article R 231-1, définit la maison individuelle comme un immeuble à usage d'habitation ne comportant pas plus de deux logements destinés au même maître de l'ouvrage. La division primaire ne s'applique donc qu'à partir de la création de trois logements en individuels groupés ou en collectif.

Stratégie n°3 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

CESSION DE TERRAIN POUR VOIRIE

Textes

Aux termes de l'article L332-6-1, si un permis de construire est demandé, la commune peut imposer pour des usages publics une cession gratuite de 10% de la surface du terrain.

Article L332-6-1

« Les contributions aux dépenses d'équipements publics prévus au 2° de l'article L. 332-6 sont les suivantes :

...

2°

...

e) Les cessions gratuites de terrains destinés à être affectés à certains usages publics qui, dans la limite de 10 % de la superficie du terrain auquel s'applique la demande, peuvent être exigées des bénéficiaires d'autorisations portant sur la création de nouveaux bâtiments ou de nouvelles surfaces construites ; »

Cet article a été jugé inconstitutionnel par une décision du Conseil Constitutionnel du 22 septembre 2010.

Cependant, il a été longtemps en usage et beaucoup de communes se sont ainsi fait attribuer des espaces publics dans les lotissements.

Terrain, pratiques

Les espaces publics ainsi délimités dans les lotissements se sont avérés souvent sans grande utilité, de par leur localisation ou leur traitement. Certaines communes les ont ensuite rendus constructibles plus de 10 ans après l'approbation du lotissement, au-delà de la période de validité de son règlement.

Stratégie n°4 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

Simplifications des divisions apportées par le décret du 28 février 2012

Le détachement d'un morceau de parcelle cadastrée pour le rattacher à une parcelle voisine n'est pas soumis à déclaration préalable ni à permis d'aménager. Cela devrait faciliter les échanges multiples entre des propriétaires en vue de constituer de nouvelles unités foncières constructibles.

« Art. R.* 442-1. – Ne constituent pas des lotissements au sens du présent titre et ne sont soumis ni à déclaration préalable ni à permis d'aménager :

...
f) Les détachements de terrain d'une propriété en vue d'un rattachement à une propriété contiguë ;
... »

Le permis de construire peut faire office de déclaration préalable de division dans le cas où cette division avait été faite antérieurement mais sans objectif de construction. Il arrive en effet que des constructions soient vendues mais que le vendeur conserve un surplus de terrain, constructible ou non, borné ou non.

« Art. R.* 442-2. – Lorsqu'une construction est édifée sur une partie d'une unité foncière qui a fait l'objet d'une division, la demande de permis de construire tient lieu de déclaration préalable de lotissement dès lors que la demande indique que le terrain est issu d'une division. » ;

Les modifications de limites et les subdivisions de lots en lotissement sont aussi facilitées et échappent à la procédure de modification de lotissement (supposant une majorité qualifiée des trois quarts des propriétaires détenant au moins deux tiers des superficies, ou des deux tiers des propriétaires détenant trois quarts des superficies). La subdivision d'un lot exige cependant l'accord du lotisseur (*ce qui suppose qu'il existe encore*).

« Art. R.* 442-21. – Les subdivisions de lots provenant d'un lotissement soumis à permis d'aménager sont assimilées aux modifications de lotissements prévues aux articles L. 442-10 et L. 442-11 sauf :

a) Lorsqu'elles consistent à détacher une partie d'un lot pour la rattacher à un lot contigu ;

b) Lorsque ces subdivisions interviennent dans la limite du nombre maximum de lots autorisés, et résultent d'une déclaration préalable, d'un permis d'aménager, d'un permis valant division ou d'une division réalisée en application du a de l'article R. 442-1 dès lors que le lotisseur atteste de son accord sur cette opération par la délivrance d'une attestation. » ;

Stratégie n°5 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

La conception du projet en préalable à la division

Opérer la division du terrain après la conception du projet permettrait de l'optimiser, soit par rapport à l'assainissement individuel dans les secteurs diffus et peu denses (marché 3 de notre classification), soit, dans les secteurs plus urbains et plus denses, par rapport au parti architectural et à ses relations avec les constructions environnantes (vues, ombres portées, intimité...). C'est ce qui se fait lorsque le vendeur et l'acquéreur se connaissent préalablement ou appartiennent à la même famille : la division est faite après l'obtention du permis de construire. Dans les autres cas, la division est le plus souvent faite a priori et avant toute étude de projet ou d'assainissement individuel. Pourtant, une nouvelle déclaration préalable n'est pas une procédure très coûteuse si l'on s'aperçoit qu'il vaudrait mieux modifier le plan de division après étude du projet.

En permis d'aménager, le lotissement « à la carte » est possible à condition de respecter le nombre de lots annoncés. C'est une pratique courante en lotissement d'activité pour adapter la taille des parcelles aux besoins des preneurs. En revanche, c'est beaucoup plus rare pour les lotissements de maisons individuelles car les acquéreurs veulent connaître à l'avance la disposition des parcelles et leur situation. Mais un découpage à la carte permettrait d'ajuster plus finement la taille des lots aux demandes des acquéreurs, notamment de ceux qui ont des intentions d'extension pour la suite.

Conclusion

La réforme des autorisations facilite les divisions de parcelles mais elle ouvre aussi la porte à des occupations de l'espace peu optimales (parcelles en drapeau avec juxtaposition d'accès individuels pour échapper au permis d'aménager). Un classement en AU et des orientations d'aménagement sur des grandes parcelles divisibles en bordure de route pourraient peut-être limiter ce phénomène (voir la brique conceptuelle sur les zones AU). En zone urbaine, des orientations d'aménagement sur les grands tènements pourraient éventuellement, sous forme graphique ou écrite, imposer des accès partagés et bannir la juxtaposition d'accès individuels.

Un certain nombre d'interlocuteurs ont évoqué la possibilité de revenir sur la dérèglementation des divisions, en exigeant, par exemple, un permis d'aménager à partir de trois lots même s'il n'y a pas création de voies et d'espaces communs. Cette « re-réglementation » ralentirait sans doute les processus de divisions parcellaires mais surtout dans le marché 3 de notre classification où le prix de vente des parcelles est le plus faible et, de ce fait absorbe, moins les dépenses intermédiaires.

Il faut également tenir compte des mentalités locales. En milieu rural, les propriétaires de maisons semblent plus attachés à des accès individuels. En milieu urbain, et par la force des choses puisqu'il y a moins de place disponible, les habitants sont davantage prêts à partager des espaces communs avec leurs voisins.

Le statut des accès partagés peut être envisagé selon trois formules :

- La copropriété qui comporte un règlement, une structure de gestion (assemblée et syndic) et des critères de répartition des dépenses à travers les millièmes ;
- L'indivision dont les règles de gestion sont plus floues ;
- La servitude de passage sur une propriété unique qui n'est pas assimilée à un espace commun et de ce fait échappe au régime du permis d'aménager.

L'animation d'un processus Bimby pourrait comporter informations et conseils sur le statut et la gestion des espaces communs de manière à encourager les accès partagés et éviter la juxtaposition des accès individuels.



L'outil PLU dans la perspective BIMBY

EQUITE FONCIERE ET PLU

Comment répartir les richesses foncières nées de la densification autorisée par le PLU ?

Auteur(s) : Thierry Vilmin pour le CAUE27
Date : 12 juin 2012

Introduction du sujet – Mise en perspective par rapport à la filière BIMBY

Le prix d'un terrain constructible est en relation directe avec ce que l'on peut construire dessus, et avec la densité permise par le document d'urbanisme dans la mesure où le marché accepte cette densité. Le PLU distribue donc de la richesse aux propriétaires du sol. Mais en modulant la densité selon les secteurs, il distribue inégalement cette richesse. La démarche BIMBY, en postulant une densification réglementaire, pose donc la question de l'équité entre les propriétaires.

Il existe plusieurs moyens de rétablir une certaine équité entre les propriétaires fonciers dont les patrimoines sont affectés par un PLU :

- la voie fiscale : taxation des plus-values, impôt foncier annuel sur les terrains constructibles, contributions aux dépenses publiques d'équipements qui valorisent directement les terrains ;
- le rachat à la collectivité du droit de construire au-delà d'un certain plafond fixé légalement ;
- le transfert de densité avec une allocation initiale égalitaire de droits à construire à tous les propriétaires.

Dans tous les cas, la question de l'équité doit être mise en perspective avec celle de l'efficacité vis-à-vis du développement durable.

Constat – Pratiques actuelles – Potentiels intéressants pour BIMBY

LAVOIE FISCALE

La méthode la plus couramment pratiquée en France et en Europe est la voie fiscale, selon trois modalités différentes.

1. La taxation des plus-values

La plus-value constatée sur un terrain ou un bien immobilier, c'est-à-dire, la différence entre, d'une part, le prix d'achat ou le prix estimé lors d'une succession, et le prix de revente, est taxée. Cette taxation a été considérablement renforcée à l'automne 2011 pour les biens immobiliers et fonciers autres que les résidences principales. Elle est assortie d'abattements selon la durée de détention, avec une exonération complète au bout de 30 ans.

Notons que cette méthode ne se préoccupe pas de l'origine de la plus-value : augmentation de la densité, réalisation d'équipements par la collectivité, hausse générale des prix immobiliers dans une phase ascendante du cycle conjoncturel...

L'effet économique de la taxation des plus-values est de ralentir la mise sur le marché des terrains, d'accentuer la pénurie foncière et, par là même, de provoquer une hausse des prix fonciers. La parade est d'établir un impôt foncier annuel qui pénalise la rétention.

2. L'impôt foncier annuel

Les propriétaires qui bénéficient d'un classement en zone constructible doivent en contrepartie acquitter un impôt foncier annuel assis sur la valeur de leur terrain (déclarée ou établie par les services fiscaux). Ils sont de cette manière incités à mettre leur terrain sur le marché ou à le valoriser eux-mêmes en construisant. Cet impôt foncier est censé également apporter des ressources à la commune qui doit faire face aux besoins d'équipements publics induits par l'urbanisation.

Un tel impôt foncier avait été prévu par la Loi d'Orientation Foncière de 1967 (qui a institué les POS) sous le nom de Taxe d'urbanisation. Mais celle-ci n'a jamais été mise en œuvre.

L'impôt foncier est revenu par la petite porte avec plusieurs lois successives, dont la loi ENL de 2006 qui donne aux communes la possibilité de majorer les valeurs locatives cadastrales, bases de l'imposition de la Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), des terrains constructibles en zones urbaines. Cette majoration peut aller de 0,5 à 3 € par m². Elle ne s'applique pas aux terrains de moins de 200 m² ni à ceux qui supportent une construction passible de la Taxe d'habitation.

Les communes françaises étant de petite taille et les élus proches de leurs électeurs (voire propriétaires eux-mêmes), il leur est souvent difficile politiquement d'instituer cette majoration. La loi de finances rectificatives pour 2012 du 14 mars 2012 opère en quelque sorte un renversement de la preuve en permettant à l'Etat d'appliquer cette majoration dans des zones qu'il définit, les collectivités ayant ensuite la possibilité de délibérer pour exonérer tout ou partie de leur territoire ou de moduler la majoration (voir la brique conceptuelle sur la fiscalité locale et générale).

De manière générale, la mise en pratique de l'impôt foncier bute sur la question des parcelles déjà construites mais n'ayant pas consommé tous leurs droits à bâtir. Les surfaces restantes sont perçues par leurs propriétaires comme des valeurs d'usage (jardins d'agrément, compléments de ressources alimentaires, glacis de protection par rapport aux voisins...) plus que comme des valeurs marchandes et il est politiquement et techniquement difficile de les imposer.

3. Les contributions aux équipements publics

Les terrains à bâtir sont constructibles non seulement parce que le document d'urbanisme leur accorde un droit mais parce que la collectivité réalise des équipements publics qui les rendent physiquement aptes à supporter une construction raccordée aux voies et réseaux (infrastructures) et qui les valorisent (superstructures). Il n'est donc pas anormal que la collectivité demande à ces propriétaires de contribuer aux dépenses d'équipements publics qui les concernent.

Lorsque le stock d'équipement est suffisant pour admettre des constructions nouvelles, la contribution peut être calculée selon un coût moyen identique pour tous les propriétaires de la commune (ex TLE, aujourd'hui Taxe d'aménagement, avec un taux de 1 à 5%).

Lorsque des équipements supplémentaires doivent être réalisés et que leur programme est individualisable et chiffrable, la contribution peut être calculée selon un coût réel : taxe d'aménagement avec un taux allant de 6 à 20% ou Projet urbain partenarial (PUP, voir la brique conceptuelle sur les contributions aux dépenses d'équipements publics).

Lorsque de tels dispositifs sont affichés à l'avance, on observe qu'ils se traduisent par une modération des prix fonciers, les possibilités financières des constructeurs étant en effet limitées par les données du marché immobilier (sur lequel la demande est très élastique par rapport au prix, au moins sur les segments ordinaires). Ce sont en quelque sorte les propriétaires bénéficiaires des équipements qui absorbent le coût de ceux-ci et non les contribuables ou les acquéreurs.

La difficulté dans les secteurs BIMBY est sans doute d'identifier le programme d'équipements supplémentaires à créer. Ces secteurs sont en général déjà équipés, voire disposent de capacités résiduelles du fait de surdimensionnements initiaux (les tuyaux) ou des évolutions démographiques (vieillesse se traduisant par des fermetures des classes dans les écoles).

Ces dispositifs de contribution aux équipements sont universellement mis en œuvre. Ils ont l'avantage d'éviter le débat sur l'équité et de s'en tenir aux arguments techniques.

Stratégie n°1 : première façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

LE RACHAT DES DROITS A CONSTRUIRE A LA COLLECTIVITE

Le principe de cette méthode est qu'au-delà d'une densité de base (appelée aussi plafond légal de densité), les droits à construire appartiennent à la collectivité et doivent lui être rachetés.

Elle a été appliquée en France à travers deux outils : le Versement pour dépassement du plafond légal de densité (VDPLD) et la Participation pour dépassement de COS (PDCOS).

Dans chaque cas, on retrouve un COS de base dit réglementaire (1 pour le PLD) et un COS maximum fixé par le document d'urbanisme. Tout droit à construire au-delà du COS de base doit faire l'objet d'une contribution du constructeur, calculée sur la valeur de l'équivalent en terrain nécessaire pour parvenir à la SHON demandée.

Ces outils ont été abandonnés (le VDPLD subsistant toutefois dans des communes qui ont voulu le conserver mais il ne s'applique pas aux tissus pavillonnaires). L'une des raisons de cet abandon tient à ce qu'ils favorisent une urbanisation à deux vitesses : les propriétaires qui ne souhaitent pas s'acquitter du versement construisent au COS de base ; les professionnels qui à la suite d'un calcul économique (dit « compte à rebours ») estiment qu'il est rentable de payer le versement construisent au COS maximum.

Cette méthode appliquée au BIMBY se traduirait sans doute par une sous densité systématique, c'est-à-dire, l'inverse de l'effet recherché.

Le paradigme a d'ailleurs été renversé puisque aujourd'hui c'est la sous-densité que l'on cherche à taxer, et non la sur-densité.

LE TRANSFERT DE DENSITE

Avec cette méthode, tous les propriétaires se voient alloués au départ des droits à construire théoriques identiques (au m² de terrain). Dans son principe, elle est l'inverse de la précédente : le droit de construire n'appartient pas à la collectivité mais à l'ensemble des propriétaires.

Cependant, seule une zone « réceptrice » sera réellement constructible. Les pétitionnaires voulant construire dans cette zone devront racheter des droits à construire aux propriétaires de la zone « émettrice » qui, elle, reste inconstructible. Ainsi tous les propriétaires reçoivent la manne de manière égale mais le mitage et l'étalement urbain sont évités.

Un tel dispositif existe dans notre code de l'urbanisme :

L'article L123-1 stipule que les PLU peuvent :

« ...

13° Fixer un ou des coefficients d'occupation des sols qui déterminent la densité de construction admise :

-dans les zones urbaines et à urbaniser ;

-dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages et de leurs écosystèmes pour permettre, dans les conditions précisées par l'article L. 123-4, des transferts de constructibilité en vue de favoriser un regroupement des constructions ; »

L'article L123-4 indique les modalités de ce transfert de densité :

« Dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages, le plan local d'urbanisme peut déterminer les conditions dans lesquelles les possibilités de construction résultant du coefficient d'occupation du sol fixé pour l'ensemble de la zone pourront être transférées en vue de favoriser un regroupement des constructions sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone.

Dans ces secteurs, les constructions ne sont autorisées qu'après de tels transferts, les possibilités de construire propres aux terrains situés dans ces secteurs s'ajoutant alors aux possibilités transférées ; la densité maximale de construction dans ces secteurs est fixée par le règlement du plan.

En cas de transfert, la totalité du terrain dont les possibilités de construction sont transférées est frappée de plein droit d'une servitude administrative d'interdiction de construire constatée par un acte authentique publié au bureau des hypothèques. Cette servitude ne peut être levée que par décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat. »

L'article R123-8 précise que ces transferts ne peuvent se faire qu'en zone naturelle, à l'exclusion des zones agricoles :

« ...

En zone N peuvent être délimités des périmètres à l'intérieur desquels s'effectuent les transferts des possibilités de construire prévus à l'article L. 123-4. Les terrains présentant un intérêt pour le développement des exploitations agricoles et forestières sont exclus de la partie de ces périmètres qui bénéficie des transferts de coefficient d'occupation des sols. »

Enfin, l'article R123-10 indique que deux COS sont définis, l'un pour la zone réceptrice et l'autre pour la zone émettrice :

« ...

Lorsque dans la zone N a été délimité un périmètre pour effectuer les transferts des possibilités de construction prévus à l'article L. 123-4, le règlement fixe deux coefficients d'occupation des sols, l'un applicable à l'ensemble des terrains inclus dans le périmètre délimité pour le calcul des transferts et l'autre définissant la densité maximale des constructions du secteur dans lequel celles-ci peuvent être implantées. »

Le transfert de COS a été utilisé, notamment, dans des communes rurales connaissant une forte pression touristique mais au parcellaire morcelé et avec une tradition d'habitat dispersé. Le cas type est celui de communes de montagne devenues station de sports d'hiver où la société locale était traditionnellement soudée par les solidarités qu'imposent un climat rude et un sol pauvre. La délimitation de zones constructibles par le POS entraînait de telles inégalités entre les propriétaires qu'il aurait été impossible d'établir un document d'urbanisme en l'absence d'un tel dispositif de péréquation. Celui-ci était agencé de manière à ce que la zone émettrice regroupe à peu près toutes les familles et leur confère des droits dans des proportions identiques.

En l'état actuel du code de l'urbanisme, le transfert de densité ne s'applique que dans les zones naturelles et pour des motifs environnementaux. Il ne peut s'appliquer à des secteurs déjà urbanisés comme les secteurs BIMBY.

Le transfert de densité a aussi l'inconvénient de figer les droits à un moment donné. Toute évolution ultérieure, modification de zonage ou densification, se heurte à des problèmes aussi bien juridiques que sociologiques difficiles à surmonter.

Conclusion

Équité et efficacité peuvent parfois être antinomiques : la taxation des plus-values tend à ralentir les flux de transactions, le rachat des droits à construire à la collectivité risque d'aboutir à la sous densification, le transfert de densité fige les conceptions urbaines et les possibilités d'évolution.

Le concept d'équité foncière est, de son côté, difficile à manier : quels sont les propriétaires qui doivent bénéficier de la richesse foncière, ceux de toute la commune, y compris des zones naturelles et agricoles, ou uniquement ceux des zones urbaines ?

Et de manière plus générale, pourquoi la richesse foncière serait-elle répartie entre les seuls propriétaires et non les autres catégories comme les locataires HLM ? En effet, la richesse foncière n'est pas le résultat d'un travail ou d'une prise de risque. Elle est une rente, un « enrichissement sans cause » qui provient des seules décisions de la collectivité : zonage du PLU, équipements publics.

Ce débat n'est pas neuf, il dure depuis plus d'un siècle. La question est de savoir si le projet BIMBY doit le relancer au risque d'y perdre une partie de son énergie.

Notons que la pratique et le droit positif ont fini par évacuer ce débat philosophique pour ne retenir que des critères d'efficacité technique et fiscale. Le code de l'urbanisme, dans son article L160-5 affirme le principe de non indemnisation des servitudes d'urbanisme :

« N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones. »

En quelque sorte, avec cet article, la loi entérine l'inégalité foncière induite par les PLU : les propriétaires qui ne se voient attribuer que peu ou pas de constructibilité n'ont droit à aucune compensation, le transfert de densité étant l'exception justifiée par des situations locales très particulières.



EVOLUTION DES LOTISSEMENTS EXISTANTS

Comment adapter les règlements et cahiers des charges des lotissements

Auteur(s) : Thierry Vilmin pour le CAUE27

Date : 10 mai 2012

Brique modifiée et complétée suite à l'atelier sur les divisions le 26 avril au CAUE de l'Eure.

Introduction du sujet – Mise en perspective par rapport à la filière BIMBY

Les lotissements anciens et récents n'ont en général pas été prévus dans une perspective de densification ultérieure. C'est le plus souvent la préoccupation de tranquillité des colotis qui a prévalu et qui s'est traduite par des règlements et des cahiers des charges protecteurs. La question aujourd'hui est de faire évoluer ces règlements et lotissements qui tendent à figer les choses.

Au bout de 10 ans, un lotissement est arboré et il n'a plus besoin des mêmes protections. Dans l'Eure, nous avons constaté que dans les lotissements à parcelles petites ou moyennes, les colotis avaient compensé la taille des parcelles par des haies hautes et épaisses. En revanche, dans les lotissements à grandes parcelles, ils n'avaient pas cherché à constituer des limites séparatives opaques.

Constat – Pratiques actuelles – Potentiels intéressants pour BIMBY

Les lotissements peuvent être dotés de deux types de règles :

- Le règlement qui est un document de droit public, dont le caractère opposable résulte de l'autorisation administrative ;
- Le cahier des charges qui est un document contractuel de droit privé.

Le règlement doit être conforme au document d'urbanisme. Il ne peut que le compléter ou le préciser sans pouvoir y déroger. Mais il peut évoluer en fonction de l'évolution de la règle de droit public, c'est-à-dire, de la volonté de l'autorité locale en charge du droit des sols.

Le cahier des charges est l'affaire des colotis et il ne peut évoluer qu'avec leur accord unanime.

Le processus Bimby rendra nécessaire dans beaucoup de cas l'évolution de ces deux documents. Notons qu'il faut parfois démêler ce qui relève du droit public et ce qui relève du droit privé dans les documents qui régissent le lotissement. Les documents approuvés par l'autorité administrative relèvent du droit public même s'ils s'intitulent cahier des charges. En sens inverse, le cahier des charges peut contenir des dispositions réglementaires de droit public auxquelles il conviendra d'appliquer les règles du code de l'urbanisme.

Dans les anciens lotissements, la distinction entre cahier des charges et règlement n'est pas toujours évidente.

Stratégie n°1 : première façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

L'évolution du règlement de lotissement

Si la commune est couverte par un document d'urbanisme, le règlement est caduc au bout de 10 ans. Cela résulte de l'article L442-9 :

« Les règles d'urbanisme contenues dans les documents approuvés d'un lotissement deviennent caduques au terme de dix années à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir si, à cette date, le lotissement est couvert par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu. »

Mais les colotis peuvent demander, à une majorité qualifiée, le maintien des règles du lotissement. Dans ce cas, « ... elles ne cessent de s'appliquer qu'après décision expresse de l'autorité compétente prise après enquête publique. »

La majorité requise est de 2/3 des colotis détenant $\frac{3}{4}$ de la surface du lotissement, ou l'inverse.

Les colotis peuvent aussi demander, avec cette même majorité qualifiée, à l'autorité locale la modification d'un règlement en cours de validité pourvu qu'elle ne soit pas incompatible avec le document d'urbanisme approuvé (article L442-10).

Enfin, si l'approbation d'un document d'urbanisme intervient postérieurement au permis d'aménager un lotissement (ou à la décision de non-opposition à une déclaration préalable), la collectivité locale peut d'autorité, et après enquête publique, modifier le règlement *et le cahier des charges* pour les mettre en concordance avec le document d'urbanisme.

Article L442-11 :

« Lorsque l'approbation d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu intervient postérieurement au permis d'aménager un lotissement ou à la décision de non-opposition à une déclaration préalable, l'autorité compétente peut, après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement et délibération du conseil municipal, modifier tout ou partie des documents du lotissement, et notamment le règlement et le cahier des charges, pour les mettre en concordance avec le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu. »

Cet article du code de l'urbanisme mentionne le cahier des charges (document de droit privé) et suggère qu'il pourrait être modifié par la collectivité. Il s'agit sans doute des cahiers des charges des anciens lotissements qui étaient approuvés par l'administration et avaient en fait valeur de règlement. Les cahiers des charges ne relevant que du droit privé ne peuvent pas être modifiés par les collectivités publiques (une telle disposition serait inconstitutionnelle).

L'évolution des règles de droit public d'un lotissement est donc possible, soit à l'initiative des colotis, soit à celle de la collectivité par l'intermédiaire du document d'urbanisme.

Si la commune n'est pas couverte par un document d'urbanisme (mais par le Règlement National d'Urbanisme), l'évolution du règlement du lotissement ne peut être le fait que des colotis.

Il faut donc surtout compter sur le document d'urbanisme pour faire évoluer les règles du lotissement vers des modalités plus favorables à la densification.

Stratégie n°2 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

L'évolution du cahier des charges

L'article L111-5 du code de l'urbanisme précise bien que le cahier des charges de lotissement ne doit pas servir à figer un document d'urbanisme en vigueur à un moment donné :

« La seule reproduction ou mention d'un document d'urbanisme ou d'un règlement de lotissement dans un cahier des charges, un acte ou une promesse de vente ne confère pas à ce document ou règlement un caractère contractuel. »

Selon une jurisprudence (qui semble cependant encore incertaine), les règles d'urbanisme (même non reproduites du PLU) qui figurent dans le cahier des charges, document contractuel de droit privé, sont caduques de plein droit au bout de 10 ans si elles sont estimées de nature réglementaire. Si elles sont estimées de nature contractuelle et privée, elles perdurent de plein droit.

Si le cahier des charges a reproduit les termes d'un document d'urbanisme ou a fait mention de celui-ci, les règles en question ne revêtent pas de caractère contractuel. Elles peuvent donc être modifiées selon les procédures du code de l'urbanisme.

Le cahier des charges ne peut être modifié qu'à l'initiative d'une majorité qualifiée des colotis. Cela résulte de l'article L442-10 :

« Lorsque les deux tiers des propriétaires détenant ensemble les trois quarts au moins de la superficie d'un lotissement ou les trois quarts des propriétaires détenant au moins les deux tiers de cette superficie le demandent ou l'acceptent, l'autorité compétente peut prononcer la modification de tout ou partie des documents, notamment du règlement et du cahier des charges relatifs à ce lotissement, si cette modification est compatible avec la réglementation d'urbanisme applicable. »

Là encore, il faut faire la même remarque que pour l'article L442-11 : le cahier des charges mentionné est sans doute celui des anciens lotissements qui étaient approuvés par l'administration et avaient en fait valeur de règlement. Les cahiers des charges ne relevant que du droit privé ne peuvent être modifiés, en l'état actuelle de la législation, qu'à l'unanimité des colotis. La modification est d'autant plus difficile que le nombre de colotis est élevé.

Or le cahier des charges peut comporter des règles qui, sans être de nature publique, sont susceptibles d'empêcher la densification et la division. Ainsi, des cahiers des charges peuvent préciser l'implantation des maisons, leur distance aux limites séparatives ou à l'alignement, leur hauteur, leur emprise maximale, etc. (voir l'étude « Lotir les lotissements » réalisée par l'équipe de l'IPRAUS pour le PUCA en 2008). Ainsi, des projets de densification conformes au règlement du PLU peuvent se révéler contraire au cahier des charges et de ce fait impossibles.

Stratégie n°3 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

Recommandation : N'écrire dans le cahier des charges que des règles de vie du lotissement mais rien sur les règles de construction, de division, l'implantation et les servitudes d'inconstructibilité, le stationnement.

Conclusion

La question de la pérennité du cahier des charges de lotissement et des blocages à la densification qui peuvent résulter de celui-ci est sur l'agenda du législateur comme le montre le texte de l'article ci-dessous figurant dans la proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales présentée par le sénateur Doligé.

Article 23 : Opposabilité du cahier des charges de lotissement

« I. - L'article L. 111-5 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :

« Art. L. 111-5. - La seule reproduction ou mention d'un document d'urbanisme ou d'un règlement de lotissement dans un cahier des charges, un acte ou une promesse de vente ne confère pas à ce document ou règlement un caractère contractuel.

« Toute stipulation d'un cahier des charges de lotissement ayant pour effet de limiter le droit de construire devient caduque 5 ans après l'approbation du lotissement s'il n'a pas fait l'objet d'une publication au bureau des hypothèques.

« La publication du cahier des charges ne fait pas obstacle à l'application des dispositions de l'article L. 442-10. »

II. - Pour les lotissements autorisés avant l'entrée en vigueur de la présente loi, le délai de 5 ans court à compter du 1er janvier suivant la promulgation de la loi. La publication du cahier des charges doit être demandée par la majorité qualifiée des colotis. »

L'alinéa (en italique ci-dessus) rajouté par cette proposition de loi à l'article L111-5 rendrait, s'il était retenu par le législateur, inopérante toutes les dispositions du cahier des charges qui limitent les possibilités de densification conformes au document d'urbanisme. Il favoriserait ainsi les processus Bimby dans les anciens lotissements.

Parallèle avec l'évolution des indivisions

La loi pourrait autoriser l'exception à l'impératif d'unanimité pour la modification des cahiers des charges de lotissements en s'inspirant de ce qui a été fait pour les indivisions.

Les indivisions sont en principe régies par la règle de l'unanimité mais la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 (dite de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures) permet désormais de sortir d'une indivision (c'est-à-dire, vendre le bien indivis) avec une majorité représentant les deux tiers des droits indivis. Cette loi a introduit le nouvel article 815-5-1 dans le code civil :

« Sauf en cas de démembrement de la propriété du bien ou si l'un des indivisaires se trouve dans l'un des cas prévus à l'article 836, l'aliénation d'un bien indivis peut être autorisée par le tribunal de grande instance, à la demande de l'un ou des indivisaires titulaires d'au moins deux tiers des droits indivis, suivant les conditions et modalités définies aux alinéas suivants.

Le ou les indivisaires titulaires d'au moins deux tiers des droits indivis expriment devant un notaire, à cette majorité, leur intention de procéder à l'aliénation du bien indivis.

Dans le délai d'un mois suivant son recueil, le notaire fait signifier cette intention aux autres indivisaires. Si l'un ou plusieurs des indivisaires s'opposent à l'aliénation du bien indivis ou ne se manifestent pas dans un délai de trois mois à compter de la signification, le notaire le constate par procès-verbal.

Dans ce cas, le tribunal de grande instance peut autoriser l'aliénation du bien indivis si celle-ci ne porte pas une atteinte excessive aux droits des autres indivisaires.

Cette aliénation s'effectue par licitation. Les sommes qui en sont retirées ne peuvent faire l'objet d'un emploi sauf pour payer les dettes et charges de l'indivision.

L'aliénation effectuée dans les conditions fixées par l'autorisation du tribunal de grande instance est opposable à l'indivisaire dont le consentement a fait défaut, sauf si l'intention d'aliéner le bien du ou des indivisaires titulaires d'au moins deux tiers des droits indivis ne lui avait pas été signifiée selon les modalités prévues au troisième alinéa. »

Cet article met en place une procédure impliquant le notaire et le juge civil qui protège la minorité des indivis opposés à la vente du bien mais permet de débloquer des situations figées par la règle de l'unanimité.

Ce précédent législatif pourrait être invoqué pour insérer dans le code civil une procédure parallèle afin de modifier les cahiers des charges des lotissements selon une majorité, par exemple, des deux tiers des colotis détenant deux tiers des surfaces. Dans les lotissements résidentiels où les colotis s'accordent pour préserver leur environnement immédiat, celui-ci ne serait pas impacté. En revanche, dans les anciens lotissements qui se retrouvent aujourd'hui dans des situations plus urbaines justifiant une densification, cette procédure favoriserait l'évolution et l'intensification de ces tissus.



LA FISCALITE : LOCALE ET GENERALE

Les régimes de fiscalité locale et générale peuvent-ils favoriser ou ralentir les processus BIMBY ?

Auteur(s) : Thierry Vilmin pour le CAUE27
Date : 29 mai 2012

Fiche établie grâce à la coopération de Christian Gélou, consultant, ancien chef du Bureau de la Fiscalité des Ministères chargés de l'urbanisme.

Introduction du sujet – Mise en perspective par rapport à la filière BIMBY

Les processus Bimby pourront être affectés par deux types de fiscalité :

- La fiscalité locale dont le produit revient aux collectivités territoriales. Il s'agit essentiellement de la Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la Taxe foncières sur les propriétés non bâties (TFPNB).
- La taxation, au profit des communes, des plus-values réalisées lors de la vente d'un terrain constructible non construit, y compris d'une fraction de terrain détachée d'une unité foncière supportant déjà une construction.

Constat – Pratiques actuelles – Potentiels intéressants pour BIMBY

En ce qui concerne la TFPNB, les communes peuvent en majorer les bases de manière substantielle pour les terrains à bâtir non construits. En effet, les bases (auxquelles s'appliquent les taux votés par les collectivités) sont traditionnellement faibles car calculées selon la valeur locative des terrains (*alors même que ce type de marché est inexistant*). Le dispositif de majoration est ancien (*loi de finances pour 1980*) mais n'est vraiment rendu efficace que depuis la publication de la loi portant engagement national pour le logement (ENL, 13 juillet 2006), fortement complétée par la loi de finances rectificatives pour 2012 du 14 mars 2012.

L'effet attendu est d'inciter les propriétaires à mettre leurs terrains constructibles desservis en équipements publics sur le marché, d'en pénaliser financièrement la rétention, et, légitiment selon le Parlement, d'apporter un complément de ressources à la commune qui a déjà investi dans les équipements desservant ces terrains.

En ce qui concerne les **plus-values**, réalisées lors de la cession d'un terrain à bâtir, leur imposition peut être double :

- **d'une part au profit du budget de l'Etat** (articles 150 U et suivants CGI), ce régime d'imposition peut produire un effet inverse à la majoration annuelle de la TFPNB puisqu'il pénalise financièrement la mise sur le marché de biens immobiliers et, notamment, de terrains à bâtir. Dans le code général des

impôts, la taxation de la plus-value a pour objectif de lutter contre la spéculation foncière ; elle a été notablement renforcée par la loi de finances rectificative pour 2011 du 19 septembre 2011 ;

- **d'autre part au profit du budget de la commune** (article 1529 du CGI), ce régime d'imposition, institué par le conseil municipal, affecte la plus value réalisée lors de la cession de terrains récemment classés constructibles par un document d'urbanisme.

Il reste donc à examiner comment ces trois principes opposés de fiscalité peuvent affecter les processus Bimby.

Stratégie n°1 : première façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

La majoration des bases de la TFPNB

La possibilité de majoration des bases de la Taxe foncière sur les propriétés non bâties résulte des alinéas 2 et suivants de l'article 1396 du CGI :

« La valeur locative cadastrale des terrains constructibles situés **dans les zones urbaines ou à urbaniser lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie de la zone** à urbaniser ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, délimitées par une carte communale, un plan local d'urbanisme, un document d'urbanisme en tenant lieu ou un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé conformément au code de l'urbanisme, peut, sur délibération du conseil municipal prise dans les conditions prévues au premier alinéa du I de l'article 1639 A bis, être majorée d'une valeur forfaitaire comprise entre 0 et 3 € par mètre carré, pour le calcul de la part revenant aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre. »

Ainsi, la valeur locative initiale particulièrement faible, des terrains à bâtir peut être majorée d'une valeur allant jusqu'à 3 € par m². Ce montant peut paraître peu élevé compte tenu de la véritable valeur marchande des terrains à bâtir. Mais il faut se souvenir que les taux de la TFPNB sont eux-mêmes très élevés (parfois supérieurs à 100 %), en raison du très faible niveau de la base de droit commun (la valeur locative cadastrale n'est de surcroît retenue que pour 80 % de son montant). La TFPNB ainsi majorée constitue un produit annuel très conséquent destiné à faire réfléchir un propriétaire qui stocke son terrain.

Cette majoration ne s'applique pas aux fractions de parcelles supportant une construction passible de la taxe d'habitation. Il reste à voir cependant si une parcelle construite suffisamment grande pour être divisée ne pourrait pas subir cette majoration sur une partie de sa surface. En effet, les services fiscaux considèrent habituellement qu'une surface de 500 m² est réputée constituer une dépendance de la construction et, à ce titre, n'est pas soumise à la TFPNB. Par conséquent, à l'égard des unités foncières déjà bâties ou peu bâties, la TFPNB majorée n'est applicable qu'au-delà de 500m².

La loi a prévu un abattement : « La superficie retenue pour le calcul de la majoration est réduite de 200 mètres carrés » (par unité foncière). Les 200 premiers m² de l'unité foncière sont donc exonérés (1000 m² avant la loi du 14 mars 2012).

La loi de finances rectificatives pour 2012 du 14 mars 2012 a rajouté deux alinéas qui ressemblent fort à une recentralisation de la mesure et à son évolution vers un véritable impôt foncier sur les terrains constructibles dont le produit bénéficiera aux collectivités :

« Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa, lorsque ces terrains sont situés dans une zone définie par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et du logement, cette majoration est fixée, à partir du 1er janvier 2014, à 5 € par mètre carré, puis à 10 € par mètre carré à partir du 1^{er} janvier 2016. Cette majoration s'applique de plein droit. Son produit revient à l'autorité compétente pour la réalisation du plan local d'urbanisme.

La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent pour la réalisation du plan local d'urbanisme peuvent délibérer, dans les conditions prévues au premier alinéa du I de l'article 1639 A bis, pour exonérer tout ou partie des terrains situés sur son territoire. Ils peuvent également choisir une majoration moins élevée et en moduler le montant en fonction des priorités d'urbanisation et de construction de logements définies au sein du programme local de l'habitat. »

Ainsi le gouvernement pourra définir des zones où la majoration (portée à 5 € puis à 10 € par m²) s'applique de plein droit, à charge pour les collectivités de définir les périmètres d'exonération ou de modulation de cette majoration des bases.

Si la majoration des bases de la TFPNB s'applique effectivement à la surface non occupée par les constructions sur les grandes parcelles, il en résultera une incitation à diviser ces parcelles et à mettre des lots sur le marché. Cependant, une telle mesure sera sans doute politiquement difficile à faire accepter par les propriétaires, occupants ou non. Il incombera aux maires d'expliquer pourquoi les jardins doivent être **très fortement taxés** selon une valeur marchande alors qu'ils n'ont pour les propriétaires qu'une valeur d'usage.

Stratégie n°2 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

La taxation des plus-values foncières

1°) L'imposition au bénéfice du budget de l'Etat

Les plus-values constatées sur les cessions de biens immobiliers et fonciers à partir du 1^{er} février 2012 sont taxées à raison de 32,5%, dont 19% en tant que prélèvement forfaitaire, et 13,5% au titre des prélèvements sociaux (CSG, CRDS, RSA).

A la valeur initiale du bien peuvent être ajoutées les dépenses de travaux, notamment les frais de voirie, réseaux et distribution pour un terrain à bâtir. En revanche, les droits de mutation acquittés lors de l'achat du bien ne peuvent être ajoutés au prix initial.

Il n'est pas tenu compte de l'érosion monétaire pour calculer la plus-value mais un abattement est pratiqué selon la durée de détention :

- 2 % pour chaque année de détention au-delà de la cinquième
- 4 % pour chaque année de détention au-delà de la dix-septième
- 8 % pour chaque année de détention au-delà de la vingt-quatrième

Ce barème est nettement dissuasif, surtout les premières années, et incite en réalité les propriétaires à conserver leur bien le plus longtemps possible, l'exonération n'étant complète qu'au bout de trente ans.

Cependant, les cessions d'un montant inférieur à 15 000 euros sont exonérées d'impôt sur les plus-values. Ceci peut être un argument en faveur du Bimby dans le marché 3 de notre classification (diffus en périphérie lointaine) où les prix au m² des terrains à bâtir sont très faibles (par exemple, 20 €/m² pour 750 m²).

La cession de la résidence principale reste exonérée d'impôt sur les plus-values. Lorsque la division parcellaire est opérée au moment de la vente de la résidence principale, ce qui est souvent le cas, la plus-value constatée spécifiquement sur le terrain détaché sera-t-elle imposée ? Il semblerait logique que si le produit de cette vente est réinvesti dans l'achat d'une autre résidence principale, il ne soit pas imposé au titre de la plus-value.

Le calcul de la plus-value sur le terrain détaché peut être fait sans problème (au prorata de la surface) lorsque l'achat du terrain nu a donné lieu à un acte spécifique, ce qui est le cas en lotissement et en diffus. En revanche, pour les maisons en permis de construire groupé, l'ensemble terrain plus maison ayant fait l'objet d'un prix global et d'un acte unique lors de l'acquisition, l'administration fiscale apprécie la valeur initiale du terrain. Cependant, le détachement d'un morceau de parcelle dans les opérations groupées sera sans doute peu fréquent, les plans masses initiaux n'ayant pas été prévus dans cette éventualité et ayant au contraire cherché à optimiser la densité, au prix d'une rigidité ultérieure du tissu bâti.

2°) L'imposition au profit du budget des communes

L'article 1529 du CGI dispose notamment que :

« Les communes peuvent, sur délibération du conseil municipal, instituer une taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus qui ont été rendus constructibles du fait de leur classement par un plan local d'urbanisme ou par un document d'urbanisme en tenant lieu dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation ou par une carte communale dans une zone constructible.

Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale est compétent pour l'élaboration des documents locaux d'urbanisme mentionnés au premier alinéa, il peut instituer et percevoir cette taxe forfaitaire, en lieu et place et avec l'accord de l'ensemble des communes qu'il regroupe. »

Ce dispositif, issu de l'article 66 de loi 2006-1666, est qualifié de taxe sur les terrains récemment constructibles (moins de 18 ans). Cette taxe est administrée comme une imposition sur la plus value réalisée lors de la première cession d'un terrain constructible non construit. Son taux est de 10 % de la plus value nette calculée selon les prescriptions de l'article précité. Si aucun élément ne permet de calculer la plus-value, la base taxable est les deux tiers du prix de cession.

Elle est actuellement instituée sur le territoire de 6065 communes. Cependant, elle ne s'applique sans doute guère aux secteurs pavillonnaires existants qui sont souvent constructibles depuis plus de 18 ans. Elle concerne plutôt les extensions sur secteurs agricoles ou naturels qui sont reclassés en zone urbaine ou en zone à urbaniser par le PLU.

Toutefois, deux remarques peuvent être faites sous l'angle des préoccupations BIMBY :

- comme la taxation des mêmes plus-values au profit de l'Etat, l'imposition complémentaire au profit de la commune peut accroître les attitudes de rétention foncière ;
- la limitation de son champ d'application aux propriétaires personnes physiques et personnes morales non passibles de l'impôt sur les sociétés, mérite d'être expertisée, tant en termes d'équité que d'efficacité pour fluidifier les marchés fonciers.

Conclusion

Les dispositifs actuels de la fiscalité locale et générale s'avèrent contradictoires : l'imposition des plus-values encourage la rétention et contrecarre les processus Bimby, mais la majoration des bases de la TFPNB pourrait les encourager sous réserve qu'elle s'applique également aux grandes parcelles partiellement bâties et non seulement aux dents creuses, et qu'elle ne constitue pas un dispositif politiquement inapplicable, ou juridiquement inadmissible par la cour européenne de justice en cas de recours contre un dispositif fiscal susceptible d'être jugé spoliateur.



L'outil PLU dans la perspective BIMBY

DOCUMENT DE TRAVAIL

ORIENTATIONS D'AMENAGEMENT, EMPLACEMENTS RESERVES, SERVITUDES D'IMPLANTATION, SERVITUDE D'ATTENTE DE PROJET GLOBAL

LES COMPLEMENTS AU ZONAGE ET AU REGLEMENT DANS LES PLU

Auteur(s) : Thierry Vilmin pour le CAUE27

Date : 23 février 2012

Introduction du sujet – Mise en perspective par rapport à la filière BIMBY

Le zonage (zone U ou AU) et le règlement sont des éléments du PLU qui sont opposables juridiquement, à la différence du rapport de présentation et du programme d'aménagement et de développement durable (PADD).

Zonage et règlement peuvent être complétés par d'autres éléments opposables tels que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), les emplacements réservés, les servitudes d'implantation et les servitudes d'attente de projet global.

Chacun de ces éléments peut avoir son rôle à jouer dans l'intensification d'une zone pavillonnaire. En particulier, ils peuvent servir à infléchir la densification vers des formes plus organisées que la simple création de voies en drapeaux pour desservir des maisons nouvelles à l'unité à l'arrière de parcelles déjà construites.

Constat – Pratiques actuelles – Potentiels intéressants pour BIMBY

Les OAP sont opposables juridiquement mais sur un principe de compatibilité et non de conformité (à la différence d'un plan masse), ce qui laisse une marge d'appréciation. Leur souplesse résulte d'une grande liberté dans leur contenu et leur forme : écrit, croquis stylisés, etc.

Mais elles semblent avoir concerné jusqu'ici essentiellement des secteurs à urbaniser sous forme d'opérations d'ensemble par des professionnels ou des collectivités.

Dans le guide élaboré par l'Atelier d'urbanisme des CAUE, sur une soixantaine d'orientations d'aménagement passées en revue, seules deux s'appliquent à du pavillonnaire diffus :

- La Saucelle (page 6) : l'OA règle le sens du faîtage perpendiculaire à la rue.
- Antenay (page 13) : l'OA indique le principe d'un cœur d'îlot vert et d'un linéaire de constructions alignées sur une nouvelle voie à créer sur un emplacement réservé. Il reste à voir si ces constructions peuvent être réalisées à l'unité sur le parcellaire existant, à l'initiative des propriétaires des parcelles en lanières bâties sur une extrémité.

Dans le PLU de Prey (Eure) figurent des OAP dont l'une déterminant l'implantation de maisons en pignon sur rue pour profiter de l'exposition sud et faire écho aux maisons ouvrières construites selon ce principe sur l'autre côté de la rue. Une autre OAP est accompagnée d'un emplacement réservé pour desservir par une voie maillée l'arrière de parcelles déjà bâties sur le devant (voir illustrations en fin de document).

Bien que limités, ces exemples illustrent le type d'OAP que l'on pourrait retrouver dans les secteurs Bimby :

- Des orientations graphiques s'appliquant directement à la construction des maisons, en complément du règlement ;
- Des orientations visant à organiser selon un schéma d'ensemble cohérent des constructions de maisons qui se réaliseront à l'unité.

Dans ce deuxième cas de figure, une desserte commune des nouvelles maisons devra être organisée, le plus souvent à l'initiative de la collectivité (à moins que les propriétaires ne s'organisent en AFU, ce qui est peu fréquent). Le tracé de la voirie pourra être défini en emplacement réservé ou selon une servitude d'implantation, moins précise.

Si avant que le schéma d'organisation ne soit étudié et inscrit dans le PLU, des initiatives individuelles risquent d'en compromettre la mise en œuvre (par exemple, si une nouvelle construction est implantée sur le tracé potentiel d'une voie de desserte), une servitude d'attente de projet global pourrait geler la constructibilité pendant cinq ans dans le secteur.

Stratégie n°1 : première façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

Les orientations d'aménagement et de programmation

Leur contenu est défini à l'article L123-1-4.

Le &1 de celui-ci définit les dispositions que peuvent comporter les OAP pour l'aménagement :

« En ce qui concerne l'aménagement, les orientations peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune.

Elles peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.

Elles peuvent porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager.

Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics. »

Ce contenu est donc défini de manière très large. Dans les secteurs Bimby, les OAP pourraient porter sur les principes et types d'accès et de maillage (voiture et piétons, liaisons douces), les trames vertes et plantations, les clôtures, l'épannelage par rapport à la topographie, et éventuellement sur la programmation.

Des coupes en travers des voies à créer figurent quelquefois dans les OAP mais cela s'applique aux lotisseurs et promoteurs, pas aux propriétaires lorsque la voie sera réalisée par la collectivité sur un emplacement réservé (à moins que les propriétaires ne s'organisent en AFU).

Dans certains cas, les OAP en secteurs Bimby pourraient aller jusqu'à localiser l'implantation de chaque maison sur les parcelles. Cela implique cependant une étude fine à l'échelle de la parcelle dont le coût peut difficilement être inclus dans les budgets habituels des PLU.

Stratégie n°2 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

L'emplacement réservé

L'emplacement réservé est défini par l'article L123-1-5 &8) du code de l'urbanisme :

« Le règlement...peut :

...

8° Fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts ;

... »

L'emprise d'un emplacement réservé est délimitée sur la planche de zonage. Seule est autorisée l'occupation prévue au PLU.

La servitude de localisation

Elle est définie par l'article L123-2 c :

« Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant :

...

c) A indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des voies et ouvrages publics, ainsi que les installations d'intérêt général et les espaces verts à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements ; »

Cette servitude de localisation indique le site sur lequel sera réalisé l'équipement mais sans en indiquer l'emprise précise. D'autres utilisations du sol peuvent donc être acceptées sur le site à condition qu'elles ne fassent pas obstacle à l'implantation de l'équipement prévu.

Dans les deux cas, le propriétaire bénéficie d'un droit de délaissement : il peut mettre en demeure la collectivité de lui acheter son bien. En cas de désaccord sur le prix, c'est le juge de l'expropriation qui tranche.

A priori, pour desservir un secteur Bimby par une voirie à créer par la collectivité, l'emplacement réservé (conformité) semble plus adapté de par sa précision de l'impact foncier qu'il aura sur les parcelles. La servitude de localisation, si elle concerne une voirie ou un cheminement, peut se contenter d'un principe de liaison (compatibilité), à charge ensuite à l'opérateur de l'appliquer dans son projet. Elle est plus adaptée à une opération d'ensemble par un professionnel ou par des propriétaires regroupés en AFU car elle offre plus de souplesse en fonction du parti d'aménagement qui sera étudié.

La question de la légitimité d'un emplacement réservé ou d'une servitude de localisation (qui recèlent une part de coercition et qui engagent les budgets publics) en secteur Bimby reste cependant posée si la desserte doit être en impasse pour ne desservir que quelques parcelles privées sans principe de

maillage d'intérêt général. Si la voie automobile doit être en impasse, il convient au minimum qu'un maillage soit assuré par les circulations douces.

Stratégie n°3 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

La servitude d'attente de projet global

Elle est définie par l'article L123-2 a :

« Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant :

a) A interdire, sous réserve d'une justification particulière, dans un périmètre qu'il délimite et pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement ; les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes sont toutefois autorisés ; »

Cette servitude aboutit à un « gel » du secteur pendant cinq ans. En ce sens, elle peut paraître antinomique du processus Bimby qui repose sur l'incitation et l'initiative des propriétaires particuliers. Elle ouvre aussi à ces derniers un droit de délaissement qui peut se révéler coûteux pour la collectivité. Notons qu'elle ne peut pas être instituée sur opportunité après le dépôt d'une demande de permis de construire sur le site visé.

Cet outil ne doit donc être utilisé que si la collectivité est bien persuadée qu'un projet d'ensemble (et non une succession de drapeaux) est souhaitable sur le secteur considéré.

Conclusion

Les orientations d'aménagement et de programmation et les emplacements réservés sont sans doute des outils encore sous-utilisés en secteurs Bimby. Leur promotion pourrait donc être faite, en distinguant les deux vocations possibles (qui peuvent être complémentaires) : implantation des maisons sur les parcelles, localisation des voiries de désenclavement.



L'outil PLU dans la perspective BIMBY

TAILLE DES TERRAINS, STATIONNEMENT

Assouplir les contraintes de taille des parcelles et de stationnement pour favoriser les processus BIMBY

Auteur(s) : Thierry Vilmin pour le CAUE27
Date : 2 mai 2012

Fiche établie grâce à la coopération d'Extra-Muros

Introduction du sujet – Mise en perspective par rapport à la filière BIMBY

Depuis plusieurs années, la taille des lots tend à diminuer mais c'est à l'initiative des opérateurs qui s'adaptent ainsi aux capacités financières des acquéreurs. C'est l'économie sur le linéaire de VRD qui est la plus sensible lorsque la taille des terrains diminue, et non celle sur le foncier brut. Celui-ci dans l'Eure est peu élevé : 5 à 7 € par m² en campagne, 13 à 15 € dans les secteurs les plus tendus.

La possibilité de construire sur des petites parcelles est aussi conditionnée par les normes de stationnement imposées dans les PLU. Celles-ci ont un impact indirect sur la densité constructible, des normes trop élevées pouvant de facto empêcher la construction sur certaines parcelles.

Constat – Pratiques actuelles – Potentiels intéressants pour BIMBY

Textes taille des terrains

Depuis la loi SRU, le minimum parcellaire ne figure plus parmi les prescriptions que le PLU peut imposer (à l'article 5 de son règlement) sauf dans deux cas prévus au 5° de l'article R123-9 :

5° La superficie minimale des terrains constructibles, lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif ou lorsque cette règle est justifiée pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone considérée ;

Dans l'Eure, beaucoup de PLU comportent encore une taille minimale pour les terrains. Raison invoquée : l'assainissement, et très rarement les raisons paysagères ; mais les études qui devraient être faites pour justifier ces tailles minimum dans le PLU ont rarement été menées à bien. Sur les plateaux de limon argileux, la capacité d'absorption des sols est plus faible et justifie des parcelles d'autant plus grandes. Aucun de ces PLU n'a été déféré au tribunal administratif par le préfet. Deux échecs de la DDT en tribunal administratif (pour d'autres sujets) l'ont peut-être refroidie.

La vraie raison du maintien de ces minimums parcellaires est la crainte des conflits de voisinage car ceux-ci remontent aux élus.

Les communes et les techniciens semblent peu favorables aux systèmes d'assainissement intermédiaires entre collectif et individuel (communs à plusieurs maisons) car ils ne fonctionnent pas bien (ou ne sont pas bien entretenus) faute de volumes d'effluents suffisants. Pourtant, ces systèmes permettraient de lever la contrainte de l'assainissement individuel et libéreraient de la surface sur les parcelles.

Cependant, la règle du minimum parcellaire peut être contournée : il suffit de déposer plusieurs permis de construire pour des maisons puis de diviser le terrain. En effet, l'article R123-10-1 dispose que les règles du PLU sont appréciées pour l'ensemble du projet et non pas pour chaque construction individuelle :

« Dans le cas d'un lotissement ou dans celui de la construction, sur une unité foncière ou sur plusieurs unités foncières contiguës, de plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance, l'ensemble du projet est apprécié au regard de la totalité des règles édictées par le plan local d'urbanisme, sauf si le règlement de ce plan s'y oppose. »

A titre d'exemple, si le PLU impose des parcelles de 1000 m², un découpage a posteriori permet de réaliser des parcelles de surface inférieure dans la mesure où les autres règles conditionnant la densité autorisent une surface de plancher suffisante pour chaque maison. De ce fait, des élus réfléchissent aux autres règles (densité, distances aux limites) pour arriver au même résultat, c'est-à-dire, des grandes parcelles.

Les POS contenaient aussi à l'article 5 des règles concernant la longueur de façade minimum du terrain sur la rue. Cependant, ces règles n'empêchaient pas les divisions sur l'arrière avec création d'un accès en drapeau, la jurisprudence prenant seulement en compte la largeur de la nouvelle parcelle, y compris la largeur de son accès (et ne tenant pas compte de la largeur de façade réduite de la première parcelle).

Certains POS dans l'Eure (comme celui de La Roquette datant de 1983) comportent encore une disposition comme quoi il doit être possible d'inscrire un cercle d'un rayon donné (par exemple, 10 mètres) dans le terrain de façon à éviter les parcelles s'éloignant trop de la forme du carré (par exemple, parcelles en lanières). Une telle disposition dans un PLU serait sans doute illégale.

Textes stationnement

La possibilité pour les PLU de réglementer le nombre de places de stationnement dans les constructions nouvelles résulte de l'article R*123-9 :

« Le règlement peut comprendre tout ou partie des règles suivantes :

...

12° Les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'aires de stationnement ;

... »

Les PLU définissent cette obligation soit par logement, soit par tranches de m² de plancher (par exemple, une place pour 60 m² de plancher).

Stratégie n°1 : première façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

Adapter la taille minimale des terrains

Dans l'Eure, lorsque la taille minimale des parcelles est maintenue dans les secteurs d'assainissement individuel, elle est souvent fixée au chiffre arbitraire de 1000 m² sans que des études plus précises aient été effectuées pour déterminer une taille adaptée à la qualité des sols.

Des formulations plus souples pourraient être adoptées telles que celle qui a été retenue pour le PLU de Louviers :

« Sauf raccordement au réseau collectif, pour application des dispositions de l'article R123-9 &5 du code de l'urbanisme, la superficie des parcelles doit être suffisante pour permettre la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif réglementaire adapté au nombre d'équivalents-habitant développé par le projet. »

Stratégie n°2 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

Assouplir les obligations de stationnement

Dans les secteurs desservis par les transports collectifs, le SCOT peut fixer lui-même les normes de stationnement que les PLU devront reprendre. De cette manière, il peut empêcher certains PLU de fixer des normes dissuasives.

Article L122-1-8 :

« Le document d'orientation et d'objectifs ... peut préciser, en fonction de la desserte en transports publics réguliers et, le cas échéant, en tenant compte de la destination des bâtiments :

1° Les obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés que les plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent imposer ;

2° Les obligations minimales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules non motorisés que les plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent imposer.

Les [...] alinéas précédents ne sont pas applicables dans les territoires couverts par un plan local d'urbanisme comprenant un plan de déplacements urbains. »

Permettre des solutions alternatives au stationnement sur la parcelle

Si la parcelle est trop exigüe pour permettre de loger les places de stationnement imposées par le PLU, celles-ci peuvent être trouvées dans un parc, public ou privé, existant à proximité.

Article L123-1-12 :

« ...

Lorsque le bénéficiaire du permis ou de la décision de non-opposition à une déclaration préalable ne peut pas satisfaire aux obligations résultant de l'alinéa précédent, il peut être tenu quitte de ces obligations en justifiant, pour les places qu'il ne peut réaliser lui-même, soit de l'obtention d'une concession à long terme dans un parc public de stationnement existant ou en cours de réalisation et situé à proximité de l'opération, soit de l'acquisition ou de la concession de places dans un parc privé de stationnement répondant aux mêmes conditions.

... »

S'il n'existe pas de parc de stationnement dans le voisinage, la commune peut (jusqu'au 31 décembre 2014) instituer une participation en vue de la réalisation de parcs publics de stationnement. En effet, l'article L123-1-12 poursuit ainsi :

« En l'absence d'un tel parc, le bénéficiaire du permis ou de la décision de non-opposition à une déclaration préalable peut être tenu de verser à la commune une participation en vue de la réalisation de parcs publics de stationnement dans les conditions définies par l'article L. 332-7-1. »

Cette participation ne peut excéder une somme équivalente à 12 195 € courants de décembre 2000 (loi SRU) réajustée en fonction de l'indice du coût de la construction (article L332-7-1).

Le redevable peut obtenir restitution si la participation n'a pas été réaffectée à la réalisation d'un parc public dans un délai de cinq ans (article R332-22).

Cette participation disparaît le 1^{er} janvier 2015 et est remplacée par la taxe d'aménagement. Celle-ci pourra donc être majorée pour tenir compte du projet de parc public de stationnement (avec, semble-t-il, l'avantage pour la collectivité de ne plus être soumise au délai de cinq ans pour la réalisation). Cependant, le paiement d'une taxe d'aménagement majorée pour parc public n'entraînera pas automatiquement l'attribution d'une place de stationnement dans le parc. Cette attribution devra être faite aux conditions du gestionnaire du parc.

Conclusion

De l'avis de professionnels, il semble que les élus locaux ont maintenant assimilé cette idée que les PLU ne doivent plus comporter de minimum parcellaire. Le maintien de tailles minimales pour des raisons paysagères semble peu fréquent.

En revanche, la réalisation d'un parc public de stationnement dans un secteur Bimby serait une innovation. Elle serait une solution à la difficulté de réaliser les aires sur les parcelles privées et à la saturation du stationnement sur les voies publiques. Les outils financiers permettant à la collectivité de récupérer les coûts correspondants sur les bénéficiaires existent.



DOCUMENT DE TRAVAIL

L'outil PLU dans la perspective BIMBY

LES ZONES A URBANISER

Peut-on promouvoir des opérations d'ensemble alternatives aux « drapeaux » ?

Auteur(s) : Thierry Vilmin pour le CAUE27

Date : 21 mars 2012

Fiche établie avec à la coopération d'Extra-Muros et enrichie suite à l'atelier PLU du 12 janvier 2012.

Introduction du sujet – Mise en perspective par rapport à la filière BIMBY

Les zones à urbaniser sont en général destinées à accueillir des opérations d'ensemble type permis d'aménager en lotissement, permis de construire groupé, ou encore ZAC, plus rarement association foncière urbaine de remembrement.

L'examen des zones à urbaniser est fait ici également sous l'angle des possibilités futures d'intensification dans les opérations nouvelles et pas seulement sous l'angle de la densification des zones existantes car, par définition, les zones AU ne sont pas encore urbanisées.

Constat – Pratiques actuelles – Potentiels intéressants pour BIMBY

Les zones à urbaniser sont définies par l'article R123-6 :

« Les zones à urbaniser sont dites "zones AU". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation. »

Il existe en fait deux types de zones à urbaniser selon leur degré d'équipement : les zones « à règlement » (constructibles, dénommées généralement 1AU dans les PLU) et les zones « strictes » (inconstructibles, dénommées 2AU).

« Les zones à règlement sont équipées sur leur pourtour et sont définies ainsi par l'article R123-6 :

Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, les orientations d'aménagement et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. Les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et le règlement. »

Dans ces zones à règlement, les opérateurs n'ont à réaliser que les équipements propres (VRD internes). Les équipements publics sont censés être suffisants. Notons qu'il n'est pas question, dans

l'énumération, des équipements de superstructure, type écoles. Si ces derniers sont insuffisants mais que les voies et réseaux ont la capacité nécessaire, la zone devra quand-même être classée en 1AU et la collectivité faire son affaire des superstructures.

L'article R123-6 précise bien qu'une zone AU à règlement doit également être dotée d'orientations d'aménagement. Le seul règlement ne suffit pas.

Si les équipements publics sont insuffisants, la zone peut être classée à urbaniser mais sans règlement (AU strict). Elle est alors inconstructible en attendant une révision ou une modification du PLU :

« Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation peut être subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme. »

Cependant, le classement en AU strict n'est pas une obligation si les équipements sont insuffisants. Une telle zone peut être aussi dotée d'un règlement et d'orientations d'aménagement (alors qu'une zone équipée sur son pourtour doit être dotée obligatoirement d'un règlement et d'orientations d'aménagement).

Une zone AU stricte n'est documentée que sur les articles 1 (occupations et utilisations du sol interdites) et 2 (occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières). Il est utile également de préciser à l'article 14 que le COS est de zéro en attendant l'ouverture à l'urbanisation de la zone.

En toute rigueur, une zone AU documentée uniquement sur les articles 6 (implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques) et 7 (implantation des constructions par rapport aux limites séparatives) serait une zone à règlement puisque seuls ces deux articles sont obligatoires¹.

En sens inverse, une zone AU non documentée sur les articles 6 et 7 est une zone stricte même si certains autres articles sont documentés.

Stratégie n°1 : première façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

L'adaptation du règlement à l'opération

Dans les règlements des zones constructibles du PLU (zones U et zones AU à règlement), les élus font l'objet de pressions par les habitants en vue de maintenir des règles conservatrices par rapport à l'existant, par exemple en limitant la hauteur à R+C, ou en jouant sur la densité à travers les coefficients d'emprise (CES) ou les COS. Les projets devront ensuite se conformer à ces règles sans pouvoir les remettre en cause.

En revanche, dans les zones strictes, les projets sont discutés avec les opérateurs avant que le PLU ne soit modifié pour rendre la zone constructible. Ces projets sont de plus en plus souvent des opérations mixtes, mélangeant les programmes (par exemple, maisons locatives ou en accession à prix abordable, résidences pour personnes âgées, lots libres...). Ces projets mixtes négociés sont l'occasion de sortir des sentiers battus des règlements ordinaires et d'innover en instituant réglementairement des possibilités d'évolutions futures. L'expérience montre aussi que la discussion avec les habitants sur un projet concret permet de leur faire accepter une densité plus élevée que celle du COS standard.

Il faut donc recommander pour les zones à urbaniser insuffisamment équipées de les classer en AU strict, et non à règlement, afin de ménager ces marges d'adaptation et d'expérimentation. Au passage,

¹ Cela résulte notamment de l'article R123-9 : « ...Les règles mentionnées aux 6° et 7° relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques et par rapport aux limites séparatives, qui ne sont pas fixées dans le règlement, doivent figurer dans les documents graphiques. »

ce classement strict renforce la position négociatrice de la commune face aux propriétaires et aux opérateurs.

Stratégie n°2 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

Le maillage

Il semble que les élus communaux évoluent vers le souhait de voir les opérations s'insérer dans un maillage général de la commune. Dans les opérations en impasse, les habitants tendent davantage à vivre repliés sur eux-mêmes, dans des attitudes revendicatives et non participatives. Cependant, l'opération en impasse peut favoriser une vie sociale de voisinage, notamment grâce à la sécurisation de la voirie qu'elle permet. Les enfants peuvent jouer plus facilement sur cette voirie.

Le maillage est souvent vu par les élus non pas en tant que principe en soi mais dans une optique de fonctionnement général de la commune : pistes cyclables, services tels que le ramassage des ordures.

Stratégie n°3 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

Imposer des opérations d'ensemble en cœur d'îlot²

Les cœurs d'îlots en zones pavillonnaires, y compris issues de lotissements ou d'AFU, comportent des capacités lorsque les parcelles sont suffisamment profondes et ne sont pas encombrées de constructions sur l'arrière. Ces cœurs d'îlots sont en général classées en zone U au PLU, les parcelles étant censées être desservies par les voies et les réseaux. Dans ces conditions, la densification se fera naturellement sous forme de drapeaux, à l'initiative de chaque propriétaire.

Un classement du cœur d'îlot en zone AU à règlement pourrait obliger à une opération d'ensemble qui se desservirait par une seule voie, économisant ainsi l'espace de toutes les allées individuelles et produisant un urbanisme plus lisible et mieux maillé facilitant le fonctionnement des services urbains (collecte des ordures ménagères, défense contre l'incendie...).

Cependant, le seul classement en zone AU à règlement ne serait sans doute pas suffisant. Il faudrait l'assortir d'orientations d'aménagement et de programmation fixant le tracé de principe des voies et des accès à créer.

Pour des opérateurs privés, ce genre d'opération est sans doute complexe à monter car il faut convaincre un ensemble de propriétaires de détacher un morceau de leur jardin pour l'apporter au projet d'ensemble, ce qui est plus difficile que de regrouper des parcelles déjà cadastrées mais non construites.

Si l'initiative privée fait défaut, l'opération ne sortira que si la collectivité s'investit elle-même. Elle peut le faire en instituant, outre le classement en AU à règlement, un emplacement réservé pour la voie et les accès et un périmètre de taxe d'aménagement majorée afin de récupérer les dépenses exposées.

Il est à noter que dans certains départements, les services de l'Etat ne sont pas favorables au classement en 1AU de secteurs constructibles. En effet, les zones AU sont définies comme des « secteurs à caractère naturel » par le code de l'urbanisme (article R123-6). Il y a donc un risque juridique d'erreur manifeste d'appréciation à classer des fonds de jardins en AU, même si c'est de l'AU à règlement³. En effet, les jardins peuvent être considérés comme à caractère urbain.

² Voir aussi la brique sur l'aménagement concerté

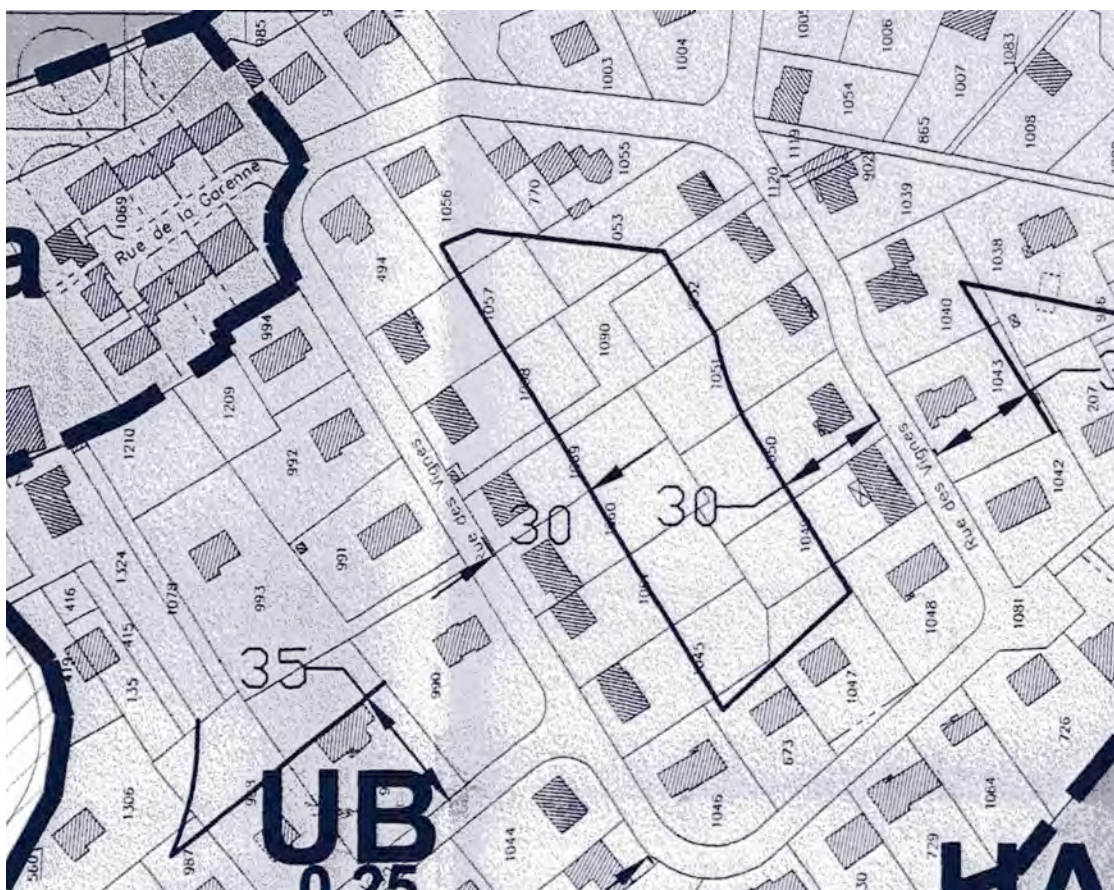
³ Un pétitionnaire pour une maison individuelle pourrait éventuellement faire jouer l'exception d'illégalité, même après l'expiration du délai de recours suivant la publication du PLU, et faire valoir l'erreur manifeste d'appréciation. Il en serait de même si le cœur d'îlot était classé en N.

Le classement AU conviendrait pour des cœurs d'îlots comportant encore des parcelles libres. Dans ce cas, il reste à voir si la limite de la zone pourrait aussi incorporer des fonds de parcelles bâties sur le devant mais restées relativement naturelles sur l'arrière.

En tout état de cause, il semble que pour des fonds de jardins, le zonage U assorti d'orientations d'aménagement et de programmation soit plus adapté et plus sûr juridiquement.

Les cœurs d'îlots arborés peuvent aussi être considérés comme part de la trame verte, même s'ils sont clôturés. Cependant, le maintien d'un classement en U pourrait aussi être assorti d'une orientation d'aménagement et de programmation imposant l'opération d'ensemble par l'indication des principes de desserte et d'accès sous forme de servitude de localisation d'équipements (L123-2 c)⁴.

L'extrait de PLU ci-dessous montre un cœur d'îlot dans une urbanisation pavillonnaire qui s'était faite sous forme d'AFU dans les années 1980. Lors de la révision du POS en PLU, des bandes constructibles de 30 mètres de large à partir de l'alignement avaient été délimitées pour empêcher les constructions en drapeau. L'espace en cœur d'îlot a donc été préservé des constructions en deuxième rideau. Il est ainsi disponible pour une opération d'ensemble avec une voie de desserte à cheval sur les fonds de parcelles existantes. Une dizaine de maisons supplémentaires pourraient ainsi être construites.



Conclusion

L'approche de la zone 1AU comme alternative aux «drapeaux » est nouvelle et sans doute difficile à mettre en œuvre. Nous n'avons pas encore vu de PLU comportant ce type de zonage en cœur d'îlot, ou d'orientations d'aménagement et de programmation imposant cette approche⁵.

Le « drapeau » restera sans doute la modalité la plus fréquente de la densification BIMBY. Même s'il n'est pas la solution optimale du point de vue des urbanistes, il faut mettre en regard la consommation d'espaces naturels en périphérie qu'il évite.

⁵ En phase 2 de la Tâche T4, une réflexion pourra être menée en partant de cas concrets sur le seuil d'épaisseur et de besoin d'équipement à partir duquel un cœur d'îlot pourrait être classé en AU.



L'outil PLU dans la perspective BIMBY

LES REGLES DE DENSITE

Comment favoriser l'intensification urbaine dans les secteurs pavillonnaires

Auteur(s) : Thierry Vilmin pour le CAUE27

Date : 18 juin 2012 (modifications suite à observations du CETE)

Fiche établie avec à la coopération d'Extra-Muros et enrichie suite à l'atelier PLU du 12 janvier 2012. Actualisée suite à la promulgation de la loi du 20 mars 2012 majorant les droits à construire de 30% jusqu'au 1^{er} janvier 2016.

Introduction du sujet – Mise en perspective par rapport à la filière BIMBY

Les règles du PLU conditionnant la densité (ou le gabarit) sont les suivantes :

- la hauteur (article 10),
- l'emprise (article 9),
- les espaces libres et les plantations (article 13),
- le COS (article 14).

Le cumul de ces règles peut s'avérer plus contraignant que le minimum parcellaire.

Les règles d'implantation (articles 6, 7 et 8) peuvent avoir un impact indirect sur la densité en bridant celle-ci sur des parcelles de taille modeste. Mais comme elles sont de nature différente, elles font l'objet d'une brique conceptuelle particulière.

Constat – Pratiques actuelles – Potentiels intéressants pour BIMBY

Les règles de hauteur, d'emprise et d'implantation suffisent à définir le volume constructible de la parcelle. Elles suffisent donc à remplacer le COS. Mais celui-ci peut être maintenu. Il a alors en général pour effet de brider les autres règles et de définir une constructibilité uniforme par m² de terrain sur toutes les parcelles.

Stratégie n°1 : première façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

La hauteur

La hauteur peut être exprimée par rapport au faîtage, et/ou par rapport à l'égout de toiture.

Les règlements de PLU dans l'Eure semblent privilégier un certain mimétisme en ce qui concerne les hauteurs. Le R+1+combles sera admis là où existent déjà des maisons ayant un étage. Sinon, pour des lotissements en campagne, le R+C sera imposé. Les élus sont sensibles à la règle de hauteur (plus qu'à celle d'emprise qu'ils ont du mal à visualiser). Une maison haute offre des vues sur le jardin du voisin, ce qui n'est guère apprécié sauf si la taille de la parcelle est suffisante pour assurer un minimum de distance.

L'article R123-9 ne permet d'indiquer (à l'article 10 du règlement de PLU) qu'une hauteur maximale et non une hauteur minimale. Les PLU peuvent cependant prévoir une règle d'homogénéité avec les bâtiments voisins ou figurer graphiquement des gabarits avec indication de la hauteur imposée, mais en pratique de telles dispositions ne sont utilisées que lorsque l'on veut maintenir un front bâti sur rue, c'est-à-dire, pas dans les secteurs de maisons individuelles.

L'emprise et les espaces libres

L'emprise est une règle facultative. Son absence dans le PLU offre plus de souplesse pour la densification et il faut sans doute encourager cette tendance dans une perspective BIMBY.

Cependant, l'article 13 (espaces libres et plantations) peut être considéré comme le pendant de la règle d'emprise et, à cet égard, il joue sur la densité. Plus la proportion imposée d'espaces libres est élevée et moins l'emprise peut être forte, réduisant de ce fait la densité. Il faut cependant faire la distinction entre l'obligation d'espaces de pleine terre et celle de sol végétalisé et planté, ce dernier pouvant surplomber des constructions souterraines, voire comporter une toiture végétalisée.

L'emprise au sol doit être comptée débords inclus.

Stratégie n°2 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

Densité et COS

Les urbanistes semblent incliner vers la suppression du COS dans les règlements de PLU, les autres dispositions (hauteur, emprise, implantation) régulant la densité. En effet, le COS avait aussi à l'origine un lien avec la capacité des réseaux. Cela n'est plus le cas aujourd'hui.

En revanche, le COS est plus parlant pour les élus. Il est fréquent que les élus élaborant le PLU de leur commune demandent à l'urbaniste de rajouter *in fine* le COS au règlement car cela les sécurise par rapport à la forme future. Cependant, des simulations visuelles ou en maquette peuvent aussi rassurer les élus et les habitants et leur faire accepter des densités plus fortes que ce qu'ils auraient admis dans l'abstrait.

Sur les petites parcelles, la combinaison des règles de hauteur (article 10), d'emprise (article 9), et d'implantation (articles 6, 7 et 8) peut empêcher les constructions d'atteindre le COS. L'allègement, voire la suppression, des règles de hauteur et d'emprise au profit du COS permettrait d'introduire une souplesse pour les petites parcelles, par exemple, de monter plus haut pour profiter de la constructibilité (tout en restant dans une dominante d'habitat individuel). Rappelons que les règles 6 et 7 sont obligatoires et ne peuvent pas être supprimées.

Le COS a aussi l'avantage de faciliter la gestion du Versement pour sous-densité (VSD, voir la brique sur les contributions aux équipements), des densités minimales (voir ci-dessous la stratégie n°3) et des surCOS pour performances énergétiques ou logement social.

Les possibilités de majoration de la densité

La loi Boutin a introduit la possibilité, par simple délibération, d'augmenter la densité du PLU, dans la limite de 20% pour la construction ou l'extension de logements :

L'article L. 123-1-11 est complété par l'alinéa (sixième) suivant :

« Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme peut, par délibération motivée, déterminer des secteurs situés dans les zones urbaines délimitées par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu, à l'intérieur desquels un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur, à l'emprise au sol et au coefficient d'occupation des sols résultant de l'un de ces documents est autorisé pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation. La délibération fixe pour chaque secteur ce dépassement, qui ne peut excéder 20 % pour chacune des règles concernées. En l'absence de coefficient d'occupation des sols, l'application du dépassement ainsi autorisé ne peut conduire à la création d'une surface habitable supérieure de plus de 20 % à la surface habitable existante. »

L'avantage de cette mesure est qu'elle permet de ne pas attendre la modification ou la révision du PLU pour pouvoir densifier, de manière très limitée cependant.

Majoration pour logement social

Le dépassement peut atteindre 50% pour du logement social :

« Art. L. 127-1. – Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme peut, par délibération motivée, sous réserve de ne pas porter atteinte à l'économie générale du plan d'occupation des sols ou du projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme, délimiter des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux au sens de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation bénéficie d'une majoration du volume constructible tel qu'il résulte du coefficient d'occupation des sols ou des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol. La délibération fixe, pour chaque secteur, cette majoration, qui ne peut excéder 50 %. Pour chaque opération, elle ne peut être supérieure au rapport entre le nombre de logements locatifs sociaux et le nombre total des logements de l'opération. »

Cependant, il reste à voir si des logements locatifs sociaux individuels peuvent trouver leur place dans des secteurs BIMBY.

Majoration pour performances énergétiques

Enfin, une surdensité de 30% peut être accordée pour performances énergétiques :

La loi Boutin modifie ainsi l'article L. 128-1 du code de l'urbanisme : « Dans les zones urbaines ou à urbaniser, un dépassement des règles relatives au gabarit et à la densité d'occupation des sols résultant du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu peut être autorisé, par décision du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, dans la limite de 30 % et dans le respect des autres règles établies par le document, pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération. »

Cette possibilité peut aussi être accordée par simple délibération, sans attendre la modification ou la révision du PLU.

Notons que « l'application combinée des articles L. 127-1 et L. 128-1 ne peut entraîner une majoration du coefficient d'occupation des sols ou un dépassement des limites résultant des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol supérieurs à 50 %. » (article L128-3).

Stratégie n°3 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

La majoration temporaire des droits à construire de 30%

La loi du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire porte le pourcentage d'augmentation à 30% pour les demandes de permis et les déclarations déposées avant le 1^{er} janvier 2016.

Cette loi ajoute un article qui généralise l'augmentation de 30%. Celle-ci devient de droit sans nécessiter de délibération par la collectivité:

« Art. L. 123-1-11-1. – I. – Les droits à construire résultant des règles de gabarit, de hauteur, d'emprise au sol ou de coefficient d'occupation des sols fixées par le plan local d'urbanisme, le plan d'occupation des sols ou le plan d'aménagement de zone sont majorés de 30 % pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation, dans les conditions prévues au présent article. Cette majoration s'applique dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme, d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan d'aménagement de zone en vigueur à la date de promulgation de la loi no 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire... »

La collectivité doit mettre à la disposition du public une note d'information présentant les conséquences de l'application de la majoration de 30%. La majoration est applicable huit jours après la présentation au conseil municipal (ou communautaire le cas échéant) de la synthèse des observations du public, et au plus tard neuf mois après la promulgation de la loi, sauf si le conseil municipal (ou communautaire) décide, à l'issue de la consultation du public, qu'elle ne s'applique pas sur tout ou partie du territoire communal (ou intercommunal).

Nota : la loi ne s'applique pas si le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme a pris, avant sa promulgation une délibération faisant application du sixième alinéa de l'article L. 123-1-11 (majoration de 20% permise par la loi Boutin, voir ci-dessus). Les deux majorations ne sont donc pas cumulables.

Pour l'application de cette loi, il faut distinguer les situations avec COS et sans COS dans le règlement du PLU.

Avec COS

La valeur du COS est augmentée de 30%. Les règles de hauteur et d'emprise peuvent être dépassées si leur application ne permet pas d'atteindre le COS majoré.

Sans COS

La loi ne permet pas de majorer à la fois la hauteur et l'emprise de 30%. Elle permet simplement d'augmenter les droits à construire de 30%, soit en appliquant la majoration à l'une des deux règles, soit en l'appliquant de manière combinée aux deux règles mais toujours dans cette limite de 30% des droits à construire. Le pétitionnaire doit indiquer dans le dossier de demande de permis de construire ce que serait la surface de plancher en l'absence de majoration afin que l'instructeur puisse vérifier que celle-ci ne dépasse pas les 30%.

Dans les deux cas, la majoration ne concerne pas les autres règles, et notamment le stationnement et les règles d'implantation aux articles 6, 7 et 8 du règlement (voir la brique Implantation des maisons). Ces règles d'implantation qui concernent les distances de la construction aux limites de la parcelle et aux autres bâtiments dans la parcelle peuvent s'avérer plus contraignantes et empêcher la majoration des droits à construire de 30%, surtout dans le cas de petits terrains étroits. Il en va de même des règles régissant le nombre de places de stationnement.

En lotissement, si le règlement ne permet pas cette majoration de 30%, il devra être modifié selon les voies habituelles (voir la brique Evolution des lotissements). La loi n'a pas prévu, en effet, que ses dispositions s'appliquent d'office aux règlements de lotissements existants.

Commentaire

A priori, cette loi paraît favorable aux processus Bimby. Mais le fait que la majoration ne s'applique pas aux règles d'implantation en réduit la portée. D'autre part, elle risque de laisser penser aux collectivités qu'elles peuvent se dispenser désormais d'une réflexion sur la densification des zones pavillonnaires. Or, dans beaucoup de cas, c'est de bien plus de 30% qu'il faudrait majorer les droits à construire pour déclencher cette densification.

Stratégie n°4 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

Imposer des densités minimum

L'article L123-1-5 alinéa 13 bis dispose que le règlement du PLU peut « dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, imposer dans des secteurs qu'il délimite une densité minimale de constructions ; »

En pratique, il existe trois méthodes pour formaliser dans le PLU cette densité minimale :

- un nombre minimum de logements à l'hectare inscrit dans l'article 2 du règlement ;
- un COS minimal figurant à l'article 14 du règlement ;
- une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) spécifiant le nombre minimal de logements à atteindre dans le périmètre (qu'il reste cependant à répartir selon les opérations).

Conclusion

Le COS est apparu comme un outil rudimentaire et dépassé et il a disparu de beaucoup de PLU. Cependant, certains bureaux d'études se posent la question de sa réintroduction compte tenu de ses avantages pour gérer les surdensités ou les densités minimales, ainsi que le Versement pour sous densité (VSD).

Exemples de règles de densité dans les PLU

COMMUNE	ZONE	ARTICLE 9	ARTICLE 10	ARTICLE 14
Evreux, PLU arrêté 12-2010	UP « pavillonnaire », « tissu bâti peu évolutif »	50%	10 m faitage dans bande 20 m, 7 m au-delà	Néant
Heudebouville, PLU approuvé 6-2006	UB, vocation principale d'habitat	30%	9 m hors tout	Néant
Heudebouville	UC, isolée à proximité ferme	15%	7 m hors tout	Néant
Charleval, PLU approuvé 10-2008	UB extensions récentes	40%	9 m à rive d'égout	0,8 en UBa, 0,4 en UBb et UBc



L'outil PLU dans la perspective BIMBY

L'IMPLANTATION DES MAISONS

L'impact des règles d'implantation des maisons dans les parcelles sur la démarche BIMBY

Auteur(s) : Thierry Vilmin pour le CAUE27

Date : 18 juin 2012 (modifications suite à observations du CETE)

Fiche établie avec à la coopération d'Extra-Muros et complétée suite à l'atelier PLU du 12 janvier 2012

Introduction du sujet – Mise en perspective par rapport à la filière BIMBY

L'implantation des maisons dans les parcelles conditionne les possibilités d'intensification ultérieure. L'implantation dépend des règles du PLU (articles 6, 7 et 8 notamment) mais aussi largement des habitudes et des pratiques des habitants et des opérateurs.

Les maisons sont souvent implantées en milieu de parcelle, ce qui limite les espaces d'intimité et obère les capacités d'extension ou de division.

Les conflits de voisinage qui amènent les élus à instituer des minimums parcellaires tiennent en partie à ce que l'implantation des maisons les unes par rapport aux autres ne ménage pas suffisamment des espaces d'intimité. Les implantations en quinconce sont peu fréquentes.

Les règles d'implantation peuvent avoir un effet indirect sur la densité en bridant celle-ci sur les parcelles de taille modeste. Cependant, elles sont distinguées des règles conditionnant directement la densité et qui font l'objet d'une brique spécifique (hauteur, emprise, COS).

Constat – Pratiques actuelles – Potentiels intéressants pour BIMBY

L'implantation est définie par les règles suivantes du PLU (article R123-9) :

- 6 : L'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques ;
- 7 : L'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives (avec les fonds voisins) ;
- 8 : L'implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété.

Les articles 6 et 7 doivent obligatoirement figurer dans le règlement, sous forme écrite et/ou sous forme graphique (R123-9). L'article 8 (L'implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété) peut ne pas être documenté, contrairement aux articles 6 et 7. Cependant, il les compète utilement dans certains cas.

En matière de distance aux limites séparatives, les PLU reprennent souvent le RNU : implantation en limite de propriété ou recul de H/2 avec un minimum de 3 mètres :

Article R111-18 : « A moins que le bâtiment à construire ne jouxte la limite parcellaire, la distance comptée horizontalement de tout point de ce bâtiment au point de la limite parcellaire qui en est le plus rapproché doit être au moins égale à la moitié de la différence d'altitude entre ces deux points, sans pouvoir être inférieure à trois mètres. »

Notons que dans une opération d'ensemble ([dont chaque parcelle peut évoluer ultérieurement vers un processus Bimby](#)), les règles de distance aux limites ne sont prises en compte que pour l'ensemble de l'unité foncière initiale. Elles ne s'appliquent pas individuellement à chaque maison. Cependant, le PLU (dans les dispositions générales du règlement) peut revenir sur ce principe :

Article R123-10-1 : « Dans le cas d'un lotissement ou dans celui de la construction, sur une unité foncière ou sur plusieurs unités foncières contiguës, de plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance, l'ensemble du projet est apprécié au regard de la totalité des règles édictées par le plan local d'urbanisme, sauf si le règlement de ce plan s'y oppose. » (La mention « ou sur plusieurs unités foncières contiguës » a été rajoutée par le décret du 28 février 2012.)

La prise en compte globale permet a priori une plus forte densité sur l'unité foncière d'origine.

Cependant, dans la CASQY, les PLU tendent à imposer une prise en compte des règles 6 et 7 à l'unité pour faciliter les évolutions ultérieures et, en particulier, la densification après découpage foncier. En ce sens, elle apparaît plus favorable au BIMBY.

Mais dans la mesure où les opérations groupées portent souvent sur des maisons en bande ou jumelées, le problème se pose moins.

Stratégie n°1 : première façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

L'implantation à l'alignement (article 6)

Les PLU imposent souvent en zone pavillonnaire un recul minimum de trois ou cinq mètres par rapport à l'alignement. Il semble que ce soit de toute façon une tendance spontanée des acquéreurs (voir le statut du jardin de devant dans les études anthropologiques). [D'après nos interlocuteurs de l'Eure, en milieu rural la construction à l'alignement était traditionnellement assimilée à celle des maisons pour ménages modestes.](#) La densité est considérée comme inversement proportionnelle au statut social.

La construction à l'alignement risque de poser les mêmes problèmes de débordement sur le domaine public que la construction en limite de fond voisin, notamment si une isolation par l'extérieur ou une toiture végétalisées doivent être réalisées [après la construction de la maison](#). Certains PLU (Evreux) admettent les saillies si elles sont à une certaine hauteur minimum (par exemple, 3,5 mètres) et restent ponctuelles.

L'obligation de construire à l'alignement n'est pas non plus favorable à l'usage dans le cas d'une parcelle située sur le côté nord d'une rue orientée est – ouest : la façade ensoleillée (celle où l'on souhaite ouvrir les fenêtres) se retrouve immédiatement sur la rue.

Pourrait-on suggérer des distances à l'alignement inférieures à trois ou cinq mètres ? Du point de vue des services instructeurs, le recul de 5 mètres permet de mettre la voiture devant la maison sans encombrer le domaine public. Mais ce recul est imposé pour l'ensemble de la construction alors qu'il pourrait ne l'être que pour une partie, celle qui correspond au garage.

Il faut également envisager un éventuel élargissement de la voirie publique pour faire passer un transport collectif ou faciliter les modes doux (piste cyclable) et, dans ce cas, imposer une distance minimum à l'alignement, assortie d'une interdiction d'occupation irréversible de l'espace (par exemple, cuve à fioul) dans cet intervalle.

Il faut faire la différence entre le retrait imposé à une certaine distance fixe (3 ou 5 mètres, par exemple) et le retrait d'un minimum donné (au moins 3 ou au moins 5 mètres). Le premier cas est plus favorable à une homogénéité des implantations (et, éventuellement, préserve mieux les surfaces sur l'arrière) mais il est moins adapté aux quartiers existants où les maisons sont déjà construites sans avoir forcément adopté un recul uniforme. En tout état de cause, un retrait fixe imposé doit être justifié dans le rapport de présentation.

Une autre méthode est d'imposer une bande d'implantation dans le PLU (par exemple, entre 3 mètres et 15 mètres de l'alignement). Mais elle implique une analyse de toutes les parcelles et elle est donc rarement appliquée en secteur pavillonnaire. Elle est plutôt utilisée dans les secteurs évolutifs plus denses.

Notons que le règlement national d'urbanisme (applicable en l'absence de PLU) permet d'imposer l'implantation à l'alignement (article R111-17). En pratique, il est très difficile, avec ou sans PLU, d'imposer l'implantation à l'alignement dans les zones pavillonnaires ordinaires.

La règle du prospect

L'article R111-17 (faisant partie du Règlement national d'urbanisme) dispose que : « Lorsque le bâtiment est édifié en bordure d'une voie publique, la distance comptée horizontalement de tout point de l'immeuble au point le plus proche de l'alignement opposé doit être au moins égale à la différence d'altitude entre ces deux points. » Il semble que cette règle du $h = l$ soit rarement reprise dans les PLU. En secteur Bimby, elle pourrait représenter une rigidité bien que les rues soient le plus souvent d'une largeur suffisante.

Il est rappelé que l'article 6 a pour fonction de régler le paysage de la rue mais non la densité.

Stratégie n°2 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

L'implantation en limite de propriété

Il faut distinguer les limites latérales et les limites de fond de parcelle. Certaines règles peuvent ne s'appliquer qu'aux limites latérales.

Dans les zones pavillonnaires, l'implantation en limite de propriété obéit le plus souvent à une règle alternative : soit en limite, soit en retrait à une distance calculée par rapport à la hauteur (par exemple, $h/2$) et avec un minimum (par exemple, 3 mètres).

Dans le cas d'implantation en limite séparative, la hauteur est limitée, souvent à 3 mètres. Cette hauteur de 3 mètres apparaît aujourd'hui peu adaptée pour des toitures terrasse si l'on veut avoir une hauteur sous plafond de 2,5 mètres, une isolation en toiture de 40 ou 50 cm et un acrotère surplombant la toiture d'un minimum de 15 cm (norme technique DTU). Une toiture traditionnelle pourra avoir une pente de 45° (conséquence implicite de la règle $h/2$) mais devra démarrer à l'intérieur à moins de 2,5 mètres de hauteur sous plafond.

S'il y a un débord de toiture, il doit être sur la limite séparative. Dans ce cas, le pied du mur lui-même est en retrait (mais pas suffisamment pour pouvoir faire le tour de la maison dans des conditions normales).

Cependant, même si elle est permise par le règlement, l'implantation en limite de propriété est moins fréquente pour les raisons suivantes :

- Les acquéreurs veulent pouvoir faire le tour de la maison ;
- Ils devront demander l'accord du voisin avant d'intervenir sur le mur en limite de propriété ; la servitude de « tour d'échelle » doit en principe résulter d'un contrat mais, en l'absence de celui-ci et de l'accord du voisin, il a cependant été jugé qu'elle pouvait résulter des obligations normales de voisinage ;
- Il existe un risque de contentieux en cas de dépassement de toiture, de gouttière, de clin ;
- Elle ne permet pas l'isolation par l'extérieur (sauf lorsque c'est le débord de toiture qui est en limite et que le mur lui-même est suffisamment en retrait) ;
- Des difficultés techniques peuvent survenir lors du chantier (cas de fondations débordant sur le fonds voisin et qu'il a fallu rectifier à la tronçonneuse).

Il suffirait d'un espace de 0,8 à 1 mètre pour faire le tour de la maison (ou passer avec une brouette) et pouvoir entretenir le mur ou l'isoler par l'extérieur¹. Mais la règle alternative ne le permet pas. Lorsque c'est le débord de toiture qui est en limite séparative, le retrait du pied du mur est en général insuffisant pour permettre un accès praticable.

D'après les entretiens que nous avons réalisés avec des bureaux d'études, l'opinion qui semble avoir prévalu jusqu'ici parmi les professionnels en charge d'élaborer les PLU est qu'une distance d'un mètre n'aurait pas beaucoup de sens. Elle ne permettrait pas de toute façon d'ouvrir des baies éclairantes sauf les « jours de souffrance » opaques, à verre dormant, permis par le code civil (voir la brique conceptuelle sur le code civil). Il est certain que l'espace résiduel ainsi déterminé risquerait de servir d'entrepôt peu esthétique mais c'est un inconvénient qui est compensé par le gain d'espace, par la possibilité de débord de toiture et d'isolation par l'extérieur, et par l'accès au mur sans avoir à demander la permission au voisin pour l'entretien.

Toujours du point de vue de ces professionnels, il vaut mieux dans ce cas imposer l'implantation sur l'une des limites séparatives. Mais l'examen des PLU montre que l'obligation d'implantation en limite séparative est pratiquée dans les zones « évolutives » proches des tissus constitués et devant évoluer vers le collectif. Cette obligation n'est pas reprise en pratique dans les zones pavillonnaires « stables », les élus ne voulant pas paraître contraignants à cet égard. Dans ces zones pavillonnaires, c'est la règle alternative qui prévaut.

Cependant, l'obligation d'un retrait important (5 mètres ou plus, par exemple) peut amener le pétitionnaire à s'implanter sur l'autre limite séparative (si la largeur de sa parcelle ne lui permet pas de satisfaire au retrait des deux côtés).

L'implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété

L'article 8 des PLU réglementant l'implantation des constructions les unes par rapport aux autres n'est pas obligatoire. S'il n'est pas documenté (ce qui est une tendance actuelle), aucune règle ne s'applique, pas même celle du RNU. (En effet, l'article R111-16 du RNU dispose : « Une distance d'au moins trois mètres peut être imposée entre deux bâtiments non contigus situés sur un terrain appartenant au même

¹ Dans l'étude « Lotir les lotissements » (IPRAUS, pour le PUCA, 2008), les auteurs proposent de recourir à la notion de « mini mitoyenneté » (ou « presque mitoyenneté »), en correspondance avec le code civil, et montrent, simulations à l'appui, qu'elle ouvrirait des possibilités substantielles de constructions nouvelles dans les tissus pavillonnaires existants.

propriétaire. » Mais en vertu de l'article R111-1, cet article ne s'applique pas « dans les territoires dotés d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu. »)

L'article 8 peut apparaître plus utile pour les immeubles collectifs (maintenir les prospects, les vues, l'ensoleillement) que pour les secteurs d'individuels (les PLU dans le secteur de Fougères tendent à ne le documenter que pour le collectif).

Cependant, l'absence de l'article 8 inquiète certains élus. Dans la mesure où les règles sont appréciées depuis 2007 pour l'ensemble d'un projet en lotissement ou en permis de construire groupé (voir supra l'article R123-10-1), les élus tendent à vouloir documenter l'article 8 dans la perspective de divisions futures (pour que les constructions sur une même propriété respectent une certaine distance).

Même en diffus (hors opération d'ensemble), la construction avant division peut être un moyen de contourner les règles du PLU (notamment, la règle 7 d'implantation par rapport aux limites séparatives). Et l'absence d'article 8 peut poser problème par la suite en cas de division de la parcelle.

Stratégie n°3 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

Les servitudes de cours communes

La servitude de cour commune n'est pas une servitude au sens de l'article 637 du code civil car elle est établie en référence à des règles d'urbanisme et non dans le cadre purement privé de rapports entre propriétaires.

La référence aux servitudes de cours communes peut être faite dans les PLU en vertu de l'article L471-1 du code de l'urbanisme qui les mentionne:

« Lorsqu'en application des dispositions d'urbanisme la délivrance du permis de construire est subordonnée, en ce qui concerne les distances qui doivent séparer les constructions, à la création, sur un terrain voisin, de servitudes de ne pas bâtir ou de ne pas dépasser une certaine hauteur en construisant, ces servitudes, dites "de cours communes", peuvent, à défaut d'accord amiable entre les propriétaires intéressés, être imposées par la voie judiciaire dans des conditions définies par décret. »

A titre d'exemple, le PLU des Mureaux, à l'article 7 des zones UA, UB, UC, UE renvoie explicitement à la possibilité de contrats de cour commune entre voisins :

« Lorsque les propriétaires voisins s'obligent réciproquement, par acte authentique publié et enregistré à la Conservation des hypothèques, à créer une servitude de cour commune, les constructions pourront être implantées à des distances moindres avec un minimum de 2 mètres.»

Une servitude de cour commune s'établit en général à l'amiable entre voisins. En ce sens, la possibilité de servitudes de cours communes devrait être encouragée dans une politique BIMBY car elle correspond à une recherche de solution négociée entre voisins. Elle apparaît socialement intéressante, substituant une régulation autonome à une régulation de contrôle de type régalien (le droit de l'urbanisme et le règlement du PLU).

Cependant, les servitudes de cour commune peuvent compliquer la tâche des instructeurs de permis de construire qui doivent pouvoir examiner les documents notariés. Il est donc arrivé que les représentants de ces services associés à l'élaboration des PLU ne soient pas favorables aux dispositions faisant référence à cette possibilité (source : Extra-muros).

Les servitudes de cour commune ayant pour objet des transferts de [surface de plancher](#) entre voisins ont sans doute moins de raisons de s'appliquer depuis la loi SRU permettant le détachement d'une parcelle déjà bâtie avec reconstitution intégrale des droits de construire.

Stratégie n°4 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

Le rôle des opérateurs professionnels

Sur les grandes parcelles, il est rare que les propriétaires aient construit à l'arrière pour laisser une possibilité d'extension sur le devant. L'une des raisons en est de limiter le coût des branchements. L'autre raison est sans doute aussi de préserver le jardin sur l'arrière des vues depuis la rue.

Les permis d'aménager ne prévoient pratiquement jamais de décaler l'implantation des maisons pour ménager des espaces d'intimité.

Pour les constructeurs de maisons individuelles (pavillonneurs), il est plus simple d'implanter les maisons en milieu de parcelle. En effet, les chantiers en limite de propriété sont plus compliqués. Il arrive que des éléments débordent sur le fond voisin : clins, gouttières, fondations... Il nous a été cité le cas où le constructeur a dû scier la partie de la galette de béton de fondation qui empiétait sur le fond voisin.

Conclusion

La question de l'implantation est aussi liée à celle de l'assainissement individuel (voir la brique correspondante).

L'examen des PLU montre cependant que la question de l'implantation des maisons doit être vue différemment selon les types de zones. A cet égard, les PLU des villes (par exemple, Evreux) distinguent souvent :

- Une zone U péricentrale aujourd'hui à dominante d'individuels mais destinée à évoluer vers du collectif. Dans cette zone « évolutive », le PLU n'est pas un obstacle au BIMBY (qui peut le plus peut le moins) mais la logique économique pousse au remplacement des maisons individuelles par des immeubles collectifs à l'initiative des professionnels (si le marché est porteur et si les possibilités de construire sont suffisantes pour déclencher la mutation). Cette logique économique de la mutation de l'individuel vers le collectif peut cependant être freinée ou même interdite de facto par la structure du parcellaire : si celui-ci est trop petit et trop morcelé, les coûts de remembrement deviennent dissuasifs pour les promoteurs et le secteur tend à rester à dominante d'individuels denses quel que soit la densité permise (en fait, le processus Bimby a déjà eu lieu spontanément).
- Une zone U plus extérieure et définie comme « pavillonnaire stable », destinée à rester une zone à dominante d'individuels même si des petits immeubles bas peuvent être réalisés ponctuellement sur des parcelles encore libres d'une taille suffisante. La logique économique ne joue pas dans le sens d'une transformation radicale de la forme urbaine et le souhait des habitants est en général de maintenir la forme individuelle. C'est particulièrement dans ce type de zone que devrait pouvoir jouer le processus BIMBY. L'enjeu y est de passer de l'individuel peu dense en discontinu (un COS de fait de 0,2 à 0,25) à de l'individuel plus dense acceptant des continuités bâties (COS de fait de 0,4 à 0,5 pour fixer les idées).

Exemples de règles d'implantation dans les PLU

COMMUNE	ZONE	ARTICLE 6	ARTICLE 7	ARTICLE 8
Evreux, PLU arrêté 12-2010	UP « pavillonnaire », « tissu bâti peu évolutif »	Alignement ou 5 m minimum ; saillie permise si 3,5 m au-dessus sol et ponctuelle	Sur <u>une</u> limite latérale ou à $d = h/2$ et $> 3m$	$d = h/2$ et $> 3 m$
Heudebouville, PLU approuvé 6-2006	UB, vocation principale d'habitat	Alignement ou recul $> 5 m$; Si extension : $d = h$ (faîtage)	En limite séparative si $h < 4,5 m$; Ou $d = h$ (faîtage) et $> 3m$	Néant
Heudebouville	UC, isolée à proximité ferme	10 m	$d = h$ et $> 5 m$	Néant
Charleval, PLU approuvé 10-2008	UB extensions récentes	Alignement ou minimum 3 m ; pas applicable si extension	Limite séparative ou retrait 8 m si baies principales ou $d = h/2$ et $> 3 m$ si aveugle	$d = h$ et $> 4 m$ si baies principales ; $d = h/2$ et $> 2,5$ si pas baies éclairantes



LES DOCUMENTS DE NIVEAU SUPERIEUR : SCOT, PLH

Le SCOT et le PLH en s'imposant au PLU peuvent-ils favoriser les processus Bimby ?

Auteur(s) : Thierry Vilmin pour le CAUE27

Date : 18 juin 2012 (modifications suite à observations du CETE)

Voir également la brique conceptuelle élaborée par Astrid Turlin « Les documents supra qui peuvent s'imposer au PLU sans demander sa modification » qui fait le point des évolutions législatives récentes introduites par la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II ».

La présente brique a été élaborée après entretiens auprès des responsables des SCOT du Vexin Normand et du Vexin Français.

Introduction du sujet – Mise en perspective par rapport à la filière BIMBY

Le schéma de cohérence territoriale et le programme local de l'habitat se placent à une échelle supérieure de régulation par rapport aux PLU et par rapport aux arrangements entre propriétaires relevant du droit privé. Ces documents sont intercommunaux, voire interterritoriaux lorsqu'ils concernent plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (bien qu'il existe aussi des PLH mono communaux). Ils sont donc à maille plus large que les PLU et ne descendent pas comme ces derniers au niveau de la parcelle cadastrée.

Constat – Pratiques actuelles – Potentiels intéressants pour BIMBY

Le schéma de cohérence territoriale et le programme local de l'habitat peuvent avoir des effets directs, par exemple, par des prescriptions sur les densités, ou des effets indirects en incitant à limiter la consommation d'espace. Leur élaboration est aussi une source de prise de conscience et de pédagogie et peut donner lieu à la diffusion de documents sans contenu juridique mais ayant valeur de sensibilisation.

Leurs effets directs et indirects touchent à la fois l'intensification des tissus pavillonnaires existants et les conditions d'urbanisation des extensions en maisons individuelles dans une perspective de densification ultérieure de ces tissus nouveaux.

Stratégie n°1 : première façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

Les effets directs du SCOT sur les densités

Le SCOT « grenellisé » peut imposer aux PLU des valeurs minimales pour les densités fixées par ceux-ci (et qui sont des densités maximales pour les constructeurs). Les PLU ont deux ans pour s'adapter à la norme fixée par le SCOT. Au-delà de cette période, les permis de construire peuvent être

accordés sur la base de la densité indiquée par le SCOT et non plus sur celle du PLU si celui-ci n'a pas été adapté.

Cela résulte du §VIII de l'article L122-1-5 définissant les possibilités du Document d'Orientation et d'Objectifs:

« Dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles, il peut déterminer la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu.

Dans ces secteurs, les règles des plans locaux d'urbanisme et des documents d'urbanisme en tenant lieu qui seraient contraires aux normes minimales de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols fixées par le document d'orientation et d'objectifs cessent de s'appliquer passé un délai de vingt-quatre mois à compter de la publication du schéma, de sa révision ou de sa modification.

Passé ce délai, le permis de construire, d'aménager ou de démolir ne peut être refusé et les projets faisant l'objet d'une déclaration préalable ne peuvent faire l'objet d'une opposition sur le fondement d'une règle contraire aux normes minimales fixées par le schéma de cohérence territoriale ou le schéma de secteur. »

Le SCOT peut même aller plus loin en prescrivant aux PLU dans les secteurs desservis par les transports collectifs une densité minimale que ceux-ci doivent imposer (§IX du L122-1-5):

« Le document d'orientation et d'objectifs peut, sous réserve d'une justification particulière, définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction. »

Cependant, cette disposition s'appliquera plutôt aux opérations nouvelles (zones AU et dents creuses en U) qu'aux secteurs pavillonnaires existants. Dans ces derniers, il semble en effet difficile d'imposer une densité minimale de construction aux parcelles issues de divisions de lots déjà bâtis. Dans ce dernier cas, la méthode doit être plus incitative (COS plus élevé, versement pour sous densité) que coercitive.

Stratégie n°2 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

Les effets indirects du SCOT à travers la limitation de la consommation d'espace

Le SCOT « grenellisé » met l'accent sur les limites à la consommation d'espaces et, en contrepoint, sur l'importance d'une meilleure utilisation des tissus existants.

Article L121-1 :

« Les schémas de cohérence territoriale [...] déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

1° L'équilibre entre :

a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;

b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;

... »

Le SCOT oblige désormais à prendre en compte directement la consommation d'espaces agricoles :

Article L122-1-2 : « Le rapport de présentation... Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs. »

Il impose de lutter explicitement contre l'étalement urbain :

Article L122-1-3 : « Le projet d'aménagement et de développement durables fixe les objectifs des politiques publiques [...] de lutte contre l'étalement urbain... »

Le SCOT peut privilégier explicitement l'utilisation des tissus existants en priorité par rapport à l'extension.

L'article L122-1-4 indique que le DOO « ... peut, en fonction des circonstances locales, imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau :

...

3° La réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées.

... »

Stratégie n°3 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

Autres effets indirects d'incitation à la densification : le programme local de l'habitat (PLH)

Le PLH est obligatoire à partir d'une certaine taille de collectivité.

« Un programme local de l'habitat est élaboré dans les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, dans les communautés d'agglomération, dans les métropoles et dans les communautés urbaines. » (Extrait de l'article L302-1 du code de la construction et de l'habitat)

Si un PLU intercommunal est élaboré, une orientation d'aménagement et de programmation fixant et répartissant les objectifs de construction de logements a valeur de PLH. Le plus souvent, les orientations et objectifs généraux figurent dans le PADD. Leur traduction dans une OAP leur donne valeur d'opposabilité.

Le PLH est élaboré pour une durée de six ans :

« Le programme local de l'habitat définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. » (Extrait de l'article L302-1 du code de la construction et de l'habitat)

Le PLH tient compte de la nécessité de lutter contre l'étalement urbain :

« Ces objectifs et ces principes tiennent compte de l'évolution démographique et économique, de l'évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, de la desserte en transports, des équipements publics, de la nécessité de lutter contre l'étalement urbain et des options d'aménagement déterminées par le schéma de cohérence territoriale ou le schéma de secteur lorsqu'ils existent ... » (Extrait de l'article L302-1 du code de la construction et de l'habitat)

Le diagnostic du PLH porte également sur l'offre foncière :

« Le programme local de l'habitat comporte un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et sur la situation de l'hébergement, analysant les différents segments de l'offre de logements, privés et sociaux, individuels et collectifs, de l'offre d'hébergement, ainsi que l'offre foncière. » (Extrait de l'article L302-1 du code de la construction et de l'habitat)

Le diagnostic foncier peut inclure les secteurs de maisons individuelles comportant des capacités de densification. La quantification précise de ce gisement foncier demande une investigation à la parcelle qui ne peut pas toujours être entreprise compte tenu des moyens disponibles. Cette quantification ne renseigne pas non plus sur la proportion de parcelles qui pourront être densifiées dans le délai de six ans du PLH. En revanche, il est possible d'estimer le rythme de permis de construire en densification observé chaque année dans ces secteurs de maisons individuelles et d'en déduire une capacité pour les six ans à venir.

Cette offre foncière en tissu existant d'individuels ne permettra pas de satisfaire les besoins exprimés par le PLH en matière de logements sociaux ou abordables mais elle pourra participer à une offre plus générale, y compris pour les primo accédants, qui contribuera à faciliter les parcours résidentiels et ainsi à libérer des logements locatifs sociaux.

Le PLH comporte un programme d'action qui est spatialisé, par commune ou par quartier, et il doit indiquer les actions foncières prévues :

« Le programme local de l'habitat comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique. Le programme d'actions détaillé indique pour chaque commune ou secteur :
-le nombre et les types de logements à réaliser ;
-les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ; »
(Extrait de l'article L302-1 du code de la construction et de l'habitat)

La densification de zones pavillonnaire peut ainsi faire partie du programme d'action du PLH. Celui-ci recommande ou prescrit alors les mesures destinées à fluidifier ce gisement particulier.

Stratégie n°4 : autre façon d'utiliser ce levier pour favoriser/maîtriser un processus BIMBY

L'élaboration de documents à visée pédagogique

Le SCOT (comme le PLU) a des incidences juridiques qui incitent ses rédacteurs à une certaine prudence dans la formulation des recommandations. D'autre part, son rôle prescriptif a des limites compte tenu du niveau de détail que cela peut impliquer. En particulier, si le SCOT peut légalement prescrire des densités, il ne va pas jusqu'à imposer des règles d'implantation des constructions. Or celles-ci sont déterminantes dans les possibilités ultérieures d'intensification des tissus pavillonnaires.

En revanche, l'élaboration du SCOT peut être accompagnée de la diffusion de documents informels, de type charte paysagère ou guide pratique pour la construction, comportant des conseils et des recommandations sur la manière d'implanter les maisons pour permettre les évolutions ultérieures, et sur l'utilisation dans une perspective Bimby de fonds de parcelles déjà construites.

Ainsi, le guide « Pour bien construire en pays du Vexin Normand », en s'appuyant sur une analyse des modes traditionnels d'occupation de l'espace dans la région, recommande-t-il de construire les maisons en bordure de terrain pour faciliter les évolutions ultérieures. Ce genre de charte n'est pas opposable juridiquement. Mais elle peut servir de référence lors de l'instruction des permis de construire. Avec les volets paysagers et architecturaux des permis de construire, les élus disposent en fait de marges de discussion.

Conclusion

Le SCOT et le PLH sont des démarches qui permettent aux élus de prendre du recul par rapport au contexte de leur commune, d'échanger des idées et des expériences, d'envisager l'économie d'espace et la conservation du potentiel agricole à une échelle pertinente. Ils constituent des supports efficaces pour la diffusion de la démarche Bimby, d'autant qu'ils peuvent être accompagnés de documents non opposables juridiquement mais stratégiques et pédagogiques.